



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

THIAGO FRAGOSO QUEIROZ

**DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO INTRAMUNICIPAL: O CASO DE
FORTALEZA**

FORTALEZA

2023

THIAGO FRAGOSO QUEIROZ

DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO INTRAMUNICIPAL: O CASO DE FORTALEZA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

F874d Fragoso Queiroz, Thiago.
DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO INTRAMUNICIPAL : O CASO DE FORTALEZA / Thiago
Fragoso Queiroz. – 2023.
70 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

1. Descentralização Devolutiva. 2. Participação. 3. Paraestatais. 4. Terceiro Setor. I. Título.
CDD 340

THIAGO FRAGOSO QUEIROZ

DESAFIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO INTRAMUNICIPAL: O CASO DE FORTALEZA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de bacharel em Direito

Aprovada em: 06/12/2023.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Dra. Beatriz Rego Xavier
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Thanderson Pereira de Sousa
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

A todos os descentralizados, aos excluídos, aos marginalizados, aos párias, aos segregados, aos seres proibidos; àqueles cujo clamor não é ouvido pelo Estado, àqueles cujo sofrimento não é percebido pelos poderosos, àqueles cujas injustiças não são reparadas pelos togados, àqueles cuja existência está fadada à inexistência.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Dona Auri Fragoso, a descentralizada mais próxima a mim que conheci. Nascida no interior do Ceará numa família de 7 irmãos, precisou começar a trabalhar aos 13 anos de idade pela paga de comida e, ao final do ano, uma muda de roupa. Migrou à capital em busca de sobrevivência. Não conseguiu terminar os estudos. Mas foi dela que aprendi e apreendi o que escola alguma poderia me ensinar.

Ao meu pai, Sr. Assis Queiroz, que não foi um descentralizado no cerne da palavra, mas que é minha grande referência de intelectualidade, sensatez, temperança, justiça, amor e vida.

À minha irmãzinha, Sara Fragoso, a quem amo como se fosse um pedaço de mim.

À Profa. Dra. Lígia Melo, pela excelente orientação.

Eu venho das dunas brancas
D'onde eu queria ficar
Deitando os olhos cansados
Por onde a vida alcançar
(...)
Eu sou a nata do lixo
Eu sou do luxo da aldeia
Eu sou do Ceará
(Ednardo, Terral)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar e analisar a experiência da descentralização intramunicipal ocorrida em Fortaleza através da criação das Secretarias Executivas Regionais - SERs, durante a gestão do Prefeito Juraci Magalhães (1997–2000). A partir desse caso concreto, foi feita uma problematização dos resultados alcançados sob o prisma da melhoria dos serviços prestados ao cidadão, aumento do nível de participação da sociedade nos processos decisórios e equalização dos indicadores sociais e estruturais do território das Regionais. Esses resultados foram criticados através de um estudo sobre Teoria do Estado, com ênfase na crise dos seus dirigentes – que perpassa o conceito de representação – e das suas Instituições. Finalmente, foi desenvolvido o conceito de “Descentralização Devolutiva” enquanto nova forma de descentralização por meio das organizações civis atuando em parceria com o poder público, o chamado terceiro setor. Especificamente, foi estudado a história, conceito e modelo das Organizações Sociais, sem se furtar de discutir sua constitucionalidade através de análise jurisprudencial da ADI 1.923/DF. Em razão do ineditismo do tema, fez-se necessária uma rigorosa pesquisa em fontes primárias, como, por exemplo, os dados históricos do Diário Oficial e das Secretarias do Município. Não obstante, a pesquisa perpassou vasta bibliografia de autores do Direito Administrativo, bem como teses de mestrado, doutorado e artigos acadêmicos. Os resultados encontrados revelaram que a descentralização ocorrida em Fortaleza não alcançou o resultado de participação esperada, mas houve alguma evolução estrutural nos territórios – ainda que de forma desbalanceada. Observou-se que esses problemas aconteceram por falta de autonomia do ente descentralizado em relação ao poder central e por falta de uma representação popular que efetivamente direcionasse as demandas da população.

Palavras-chave: descentralização devolutiva; participação; paraestatais; terceiro setor.

ABSTRACT

The present work aims to present and analyze the experience of intra-municipal decentralization that occurred in Fortaleza through the creation of Regional Executive Secretariats - RESs, during the administration of Mayor Juraci Magalhães (1997 - 2000). From this specific case, the results achieved were problematized from the perspective of improving services provided to citizens, increasing the level of society's participation in decision-making processes and equalizing social and structural indicators in the territory of the Regions. These results were criticized through a study on State Theory, with emphasis on the crisis of its leaders - which permeates the concept of representation - and its Institutions. Finally, the concept of "Devolutionary Decentralization" was developed as a new form of decentralization through civil organizations acting in partnership with public authorities, the so-called third sector. Specifically, the history, concept and model of Social Organizations was studied, without shying away from discussing their constitutionality through jurisprudential analysis of ADI 1.923/DF. Due to the novelty of the topic, rigorous research into primary sources was necessary, such as, for example, historical data from the Official Gazette and Municipal Secretariats. Nevertheless, the research covered a vast bibliography of authors in Administrative Law, as well as master's and doctoral theses and academic articles. The results found revealed that the decentralization that took place in Fortaleza did not achieve the expected participation result, but there was some structural evolution in the territories - albeit in an unbalanced way. It was observed that these problems occurred due to the lack of autonomy of the decentralized entity in relation to the central power and the lack of popular representation that effectively directed the demands of the population.

Keywords: devolutionary descentralization; participation; parastatals; third sector.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ano das descentralizações nas capitais brasileiras.....	22
Figura 2 – População Total e Porcentagem Flagelada em 1877.....	23
Figura 3 – Reforma Administrativa – Secretarias de Fortaleza.....	29
Figura 4 – Áreas de Atuação de Cada Secretaria Regional.....	31
Figura 5 – Decreto 10.075, de 12 de Maio de 1997.....	32
Figura 6 – Entes do Terceiro Setor.....	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de servidores removidos de cada órgão.....	33
Tabela 2 – Prestação de contas das SERs.....	33
Tabela 3 – Indicadores Sociais.....	34
Tabela 4 – Orçamentos das SERs.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SER	Secretaria Executiva Regional
STF	Supremo Tribunal Federal
SMDT	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
GAC	Grupo de Ação Comunitária
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MIT	Massachusetts Institute of Technology
ACS	Agentes Comunitários de Saúde
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
TCM	Tribunal de Contas do Município
MPCE	Ministério Público do Ceará

LISTA DE SÍMBOLOS

R\$ Real

% Porcentagem

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	17
2.1	Administração patrimonialista, burocrática e gerencial.....	17
2.2	Administração participativa descentralizada em territórios.....	20
3	O CASO DE FORTALEZA E O COMBATE À SECA.....	23
3.1	A história das secas no Ceará.....	23
3.2	A descentralização na saúde.....	25
3.3	O caso de Fortaleza na gestão Juraci Magalhães.....	28
4	CRÍTICA DO CASO CONCRETO E TEORIA DO ESTADO.....	38
4.1	A crise representativa do Estado e a falta de participação.....	38
4.2	O clientelismo como condição imanente do Estado tradicional.....	45
5	TERCEIRO SETOR E DESCENTRALIZAÇÃO DEVOLUTIVA.....	50
5.1	História e conceitos.....	50
5.2	A constitucionalidade das Organizações Sociais.....	53
5.3	Descentralização devolutiva.....	60
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
	REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca apresentar os desafios envolvendo a implementação da descentralização intramunicipal ocorrida em Fortaleza durante a gestão Juraci Magalhães (1997-2000).

A descentralização intramunicipal busca estabelecer uma forma de Administração Pública que possa estender o braço do Estado e alcançar os territórios esquecidos pelo poder público municipal, cuja população está alheia aos processos decisórios do poder central. Portanto, busca-se desenvolver um modelo de Administração Pública municipal capaz de instituir aparatos que possibilitem a participação popular num âmbito descentralizado – em territórios que tenham similaridades e especificidades próprias, cuja realidade é distante ao conhecimento do poder público. Dessa forma, o artifício da descentralização é uma tentativa de responder a uma situação que decorre, primariamente, da crise representativa existente em nossa democracia.

O século XXI tem sido entendido como o século da participação democrática em diversos âmbitos. Autores como Paulo Bonavides (2010) afirmam que estamos vivendo no Brasil a época do constitucionalismo participativo. Robert Dahl (1989) questionou, ao final da sua obra “Democracia e seus Críticos”, se não estaríamos próximos de uma nova transformação democrática. Semelhantemente, Macpherson (1977) propôs quatro fases do desenvolvimento da democracia: a protetora, a desenvolvimentista, a do equilíbrio e, finalmente, a participativa.

Todavia, enquanto o constitucionalismo participativo está voltado à uma participação em assuntos mais estratégicos e subjetivos do âmbito constitucional, a descentralização intramunicipal está concentrada no âmbito do Direito Administrativo, regulando uma participação que está voltada a assuntos do cotidiano do cidadão, cujo escopo se limita ao recorte territorial existente dentro do município em que ele habita. Dessa forma, a descentralização intramunicipal busca reconhecer a necessidade de colocar o cidadão como ator principal do processo de gerir o espaço público do seu território. Para que esse modelo seja possível, é necessária uma organização popular territorialmente descentralizada.

Além disso, observou-se que conforme as cidades foram se desenvolvendo, os bairros passaram a apresentar estruturas desiguais e indicadores sociais desbalanceados. Diante disso, era necessário estabelecer um modelo de governança pública que regionalizasse esses bairros com características comuns e, após isso, trabalhasse neles políticas públicas descentralizadas de acordo com as especificidades de cada território.

Dessa forma, a pesquisa busca investigar se a descentralização intramunicipal ocorrida em Fortaleza foi capaz de atender esses dois eixos, a saber, se houve um acréscimo de participação popular na atuação do município e se os territórios das regionais tiveram suas estruturas e seus indicadores sociais mais balanceados.

O método da pesquisa partirá da análise do caso concreto da descentralização ocorrida na cidade de Fortaleza, onde foram criadas seis Secretarias Executivas Regionais com o objetivo de descentralizar a atuação da Prefeitura.

Porém, antes de apresentar o caso concreto, como forma de situar o leitor, haverá um capítulo que servirá como um panorama histórico da evolução da administração pública no Brasil. Ainda nesse capítulo, serão elencados conceitos basilares sobre administração pública participativa e descentralização administrativa no âmbito de territórios.

A crítica do caso concreto de Fortaleza será feita num capítulo à parte envolvendo a teoria geral do estado, dando ênfase na crise dos seus dirigentes – que perpassa o conceito de representação – e das suas instituições. Assim, através da abstração da teoria, será explicado porque algumas das medidas esperadas pelo projeto de Juraci Magalhães não foram alcançadas.

Finalmente, será apresentado novas possibilidades de descentralização por meio das organizações civis. Elas serão analisadas não só enquanto entes com força representativa perante o Estado, mas também como entes capazes de descentralizar a atividade executiva do poder público municipal.

A descentralização executiva por meio das organizações civis requer uma investigação sobre o conceito de terceiro setor no ordenamento jurídico brasileiro. Nessa investigação, será dada uma ênfase maior nas Organizações Sociais, posto terem sido idealizadas, conforme Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), com o objetivo explícito de descentralizar a atividade pública por meio do instituto da publicização. Os demais modelos de convênio com o Poder Público preveem apenas possibilidade de parceria, onde os entes público e privado trabalham conjuntamente executando serviços com interesses convergentes. Por outro lado, o modelo proposto pela Lei das Organizações Sociais (Lei 9.637/98) prevê a possibilidade de substituição do poder público na execução de serviços cuja titularidade é do Estado.

Em razão disso, a Lei 9.637/98 foi alvo de diversas críticas por parte da doutrina, bem como teve sua constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal através da ADI 1.923/DF. Em 2015, finalmente foi finalizado o julgamento que questionava a constitucionalidade da Lei das Organizações Sociais. Portanto, será analisada a discussão dos

pontos mais importantes do inteiro teor do acórdão, contrastando-os com a posição de autores do Direito Administrativo.

O pressuposto de uma descentralização legitimamente popular perpassa, necessariamente, a existência de entidades civis que tenham autonomia em relação ao Estado. Por isso, resta necessária a investigação da legalidade das paraestatais, sobretudo o modelo proposto nas Organizações Sociais.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A Casa Grande é branca e branda como a seda
 Acolchoada, fina e nobre como a renda
 Mas aqui fora reina a lei da reprimenda
 Da palmatória, nossa paga, nossa prenda, ai, ai!
 (Casa Grande, João Alexandre)

A Descentralização intramunicipal é um tema que envolve diretamente a organização administrativa do Estado. Para que o leitor possa se situar nesse assunto, é necessário que seja apresentado um panorama histórico da administração pública no Brasil para que, somente após isso, possa ser apresentado os casos e as possibilidades envolvendo a descentralização intramunicipal.

2.1 Administração patrimonialista, burocrática e gerencial

No decorrer da história brasileira, o poder público passou por diversos estágios da forma de administrar a coisa pública. Conforme Nohara (2012), esses estágios se dividem em período patrimonialista, período burocrático e período gerencial.

O período patrimonialista teve suas bases ainda no Brasil colonial e se estendeu até o final do período da república velha. O Brasil colonial se estruturou sob o regime das capitanias hereditárias e das sesmarias, cujos critérios de repartição das terras eram pautados pelo nível de lealdade e submissão que alguém tinha à Coroa. Na república velha, essa aliança entre o poder público e os proprietários das terras não só continuou como sedimentou uma relação de troca de favores que redundou naquilo que ficou conhecido como *coronelismo*. Isto é, o patrimônio público servia aos interesses privados dos donos das terras que, por sua vez, recomendavam aos seus trabalhadores rurais que votassem no político que lhe garantia os privilégios.

O poder era dividido entre pessoas que ficavam próximas ao coronel, numa relação de “troca de favores” na qual os governadores, que com frequência disputavam a Presidência, disponibilizavam cargos públicos, parcela do erário e o controle da polícia em benefício de proprietários de terras que tinham influência sobre trabalhadores rurais. (NOHARA, 2012, p. 14).

Na república nova, a partir de 1930, o Brasil passou a experimentar o fenômeno cada vez mais crescente da industrialização. O avanço da indústria, por sua vez, reduziu a dependência que o país tinha da produção dos proprietários rurais. Por outro lado, os industriais, nova e poderosa classe social emergente, passaram a demandar um modelo de Estado burocrático que pudesse viabilizar um desenvolvimento ao capitalismo que o patrimonialismo não era capaz de abarcar. Para isso, desenvolveu-se um modelo weberiano de

Estado racional-legal com vistas a eficiência¹ e a padronização de procedimentos da administração pública. O objetivo era evitar que a concorrência mercantil fosse desconfigurada por critérios subjetivos e pessoais que figuravam no modelo patrimonialista da gestão pública. Por outro lado, esse modelo racional-legal deixou como marca uma administração pública tomada por procedimentos extensos, demorados, complexos, tendo tornado a palavra “burocrática” como sinônimo de morosidade e ineficiência.

Os primeiros fenômenos de descentralização começam a ser observados no chamado período reformador que, por mais paradoxal que pareça, inicia-se na época da ditadura militar. O período reformador é uma etapa que interliga o período burocrático ao gerencial. Ele é chamado de reformador por implantar as bases de sustentação do que viria a ser o período gerencial. O marco desse período é a promulgação do Decreto-Lei 200/1967 que dispõe sobre uma reforma administrativa que busca essencialmente descentralizar atividades através da instituição da administração indireta por meio de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, e fundações públicas.

Não há consenso sobre o motivo dos militares terem optado por descentralizar o poder, mas Nohara (2012) traz duas hipóteses, a saber: i) a política de desenvolvimento nacional decorrente da construção de diversas novas entidades públicas aumentou excessivamente as demandas da administração pública e os militares não tinham condições de dar vazão a todas elas; ii) para a sustentação da ditadura era necessário aumentar o apoio político através do agenciamento de cargos públicos e, para isso, fazia-se necessário a criação de novas entidades que possibilitassem a indicação política.

A consequência da política de crescimento desenfreado da máquina estatal resultou, ainda na década de 80, numa crise inflacionária sem precedentes. Em razão disso, vinha sendo construída a ideia de que não bastava realizar uma descentralização internamente ao poder público, mas que essa descentralização precisava entregar competências à iniciativa privada. O marco para essa estratégia se deu com o Decreto 83.740/79 que, por sua vez, instituía o Programa Nacional de Desburocratização. O Decreto trazia dispositivos como: “reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário (...)” (cf. alínea b); “fortalecer o sistema de livre empresa (...) para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do

¹ Inicialmente, o modelo burocrático deveria ser sinônimo de eficiência. Somente à posteriori recebeu uma conotação contrária.

Estado” (cf. alínea f); “(...) estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas (...)” (cf. alínea g).

Essa tendência de privatizar a atividade estatal foi sendo fomentada especialmente por atores de países imperialistas como Ronald Reagan e Margaret Thatcher, cuja coroação se deu com o Consenso de Washington. No encontro denominado *Latin American Adjustment: how Much has happened?*, o economista John Williamson alinhava em conjunto a economistas da América Latina a versão sul-americana do Consenso de Washington, apontando para medidas que derrubavam barreiras nacionais com vistas a facilitar a entrada de empresas estrangeiras.

Nos anos 90, após a redemocratização, a tônica das promessas eleitorais continuava a ser o controle inflacionário e a redução do aparelho do Estado. Em 1995, essas propostas se concentram num plano de reforma que resultou num documento denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, encabeçado pelo Ministro Luiz Carlos Bresser. Esse documento continha diretrizes que marcavam aquela reforma como início do chamado período gerencial. Conforme Nohara (2012), o PDRAE tratava dos seguintes pontos:

O PDRAE contemplou a interpretação da crise do Estado, associada à crise econômica e à globalização, no seu viés de ajuste fiscal; a classificação das três formas de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial; um breve histórico das Reformas Administrativas no Brasil; um diagnóstico da situação que tinha em foco as seguintes indagações: atividades que podem ser eliminadas ou transferidas para Estados, Municípios, **setor público não estatal** ou privado, criação de novas instituições (agências autônomas e organizações sociais) para que o Estado desempenhasse funções mais reguladoras do que executoras, revisão do contingente de servidores existentes, com política de recursos humanos nova, rumo à qualidade e à motivação, e orientação do Estado para a eficiência; o quadro dos principais setores do Estado e das formas de gestão mais adequadas; a estratégia de mudança, com base em alterações constitucionais e legislativas; os principais projetos de reforma; e, por fim, os órgãos estratégicos envolvidos na missão. (NOHARA, 2012, p. 78-79, grifos nossos).

Como se vê, existia uma clara indicação da necessidade de desestatização. Porém, desestatização não significa privatização. Havia no documento a previsão da criação de um setor público não estatal que não se confunde com o setor privado. É importante sublinhar isso porque até os dias de hoje há quem tente colocar no mesmo balaio as entidades do terceiro setor como tendo sido parte do plano de privatização da década de 90, mas não é razoável essa conclusão. Ora, o documento também prevê que atividades fossem “transferidas para Estados e Municípios”, há quem consiga chamar isso também de privatização só pelo fato de estar no mesmo Plano?

Na realidade, o documento busca indicar maneiras de descentralizar as competências da União. Para isso, previu várias formas de fazê-lo. Sendo assim, a descentralização é gênero,

enquanto que a privatização é apenas espécie. Em capítulo posterior será detalhada as diferenças entre terceiro setor e entidades privadas-mercantis. Por agora, importa apenas destacar a existência dessa diferença. Inclusive, há um reconhecimento por parte de autores do Direito Administrativo, como a própria Irene Nohara (2012), da importância de ter ocorrido a previsão da criação dos entes do terceiro setor dentro da reforma administrativa da década de 90, conforme pode ser visto a seguir:

A Reforma Administrativa, apesar de toda a crítica feita, não foi apenas composta de projetos neoconservadores. Algumas ideias são inovações significativas, como, por exemplo, a importância dada à cooperação e ao diálogo com o terceiro setor, sendo que o modelo gerencial focou, com intensidade, o papel de fomento ao setor público não necessariamente estatal. (NOHARA, 2012, p. 131)

Isso demonstra que o terceiro setor cumpre papel importante e deve ser considerado como relevante na organização administrativa do atual período da administração pública brasileira.

2.2 Administração participativa descentralizada em territórios

O próximo período que se segue ao da administração gerencial deverá ficar conhecido como o da administração participativa. Na discussão sobre a forma de administrar a coisa pública foram considerados até agora somente dois atores: o Estado e o Mercado. Em certo período se deu maior preeminência a um, em outro período a outro. Todavia, nos modelos até então adotados, a sociedade civil ficou, no máximo, com uma participação subsidiária.

No entanto, com a crescente tendência à participação popular, resta-se necessário um modelo existente na administração pública que permita a organização popular como forma de exercer sua democracia dentro daquilo que é seu imediato conhecimento de necessidade, o que se dá no âmbito do seu território.

Quando se fala de território, é preciso entender que a descentralização pode ocorrer através da delegação de competências sem delimitação territorial de atuação, mas também pode ser feita tendo como referência a delimitação de uma área territorial de abrangência. Paulo Bonavides, ao conceituar descentralização administrativa sob o aspecto de delegação do poder no âmbito de territórios, descreve o seguinte:

Há descentralização administrativa quando se admitem órgãos locais de decisão sujeitos a autoridades que a própria comuna, departamento, circunscrição ou província (pouco importa que nome tenha a divisão territorial do Estado unitário)

venham a instituir, com o propósito de solver ou ordenar matéria do seu respectivo interesse. (BONAVIDES, 2000, p. 197).

A Constituição Federal de 1988 divide o país em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os municípios, por sua vez, em suas Leis Orgânicas, reconheceram a existência dos bairros. Digo reconheceram porque historicamente eles já existiam, já eram inclusive nominados, mas precisavam ser oficializados juridicamente.

As divisões territoriais acontecem de acordo com convergências socioculturais. Essas convergências tendem a aumentar conforme se reduz o recorte geográfico do território observado. A convergência mais próxima entre indivíduos que se pode observar é no espaço geográfico do lar, no ambiente da família. É na família que se costuma observar uma maior convergência de valores, forma de agir, de pensar, de falar, etc. A família recebe uma nomeação e é geralmente conhecida pelo sobrenome. A administração da família costumeiramente ocorre entre os seus.

Os bairros seriam a divisão geográfica com menor recorte territorial após o lar e, por sua vez, constituem uma identidade cultural marcada por algum evento histórico-social que fez com que famílias decidissem coabitar em um determinado espaço. Portanto, os bairros comumente foram sendo formados ao redor de relações sociais existentes em igrejas, em praças, em feiras, em orlas marítimas, dentre outros. Todavia, os bairros, diferentemente dos municípios, não são entes políticos e não possuem autonomia para se autogovernar, auto-administrar, autolegislar ou autofinanciar.

Conforme as cidades foram crescendo, as contradições entre os bairros foram aumentando. O poder público, por sua vez, entendeu ser necessário descentralizar sua atuação de forma a atuar em regiões administrativas que englobavam bairros com estruturas minimamente semelhantes e com características sociais próximas uns dos outros.

Diante disso, existiram no Brasil algumas experiências que merecem a nossa atenção. Neste trabalho será analisado especificamente fenômenos de descentralização intramunicipal², especificamente o caso ocorrido em Fortaleza (1997-2000). A figura a seguir mostra todos os fenômenos de descentralização intramunicipal já ocorridos no Brasil.

Figura 1 - Ano das descentralizações nas capitais brasileiras

²Como regra, será usado o termo “descentralização” no sentido lato da palavra, posto que no âmbito do Direito Administrativo o termo “descentralização” tem sentido jurídico próprio. Ao ser usado no sentido jurídico, será especificado.

Localidade	Ano	Nome
São Paulo	1965 2002	Administrações Regionais Subprefeituras
Salvador	1983	Administrações Regionais
Belo Horizonte	1983	Administrações Regionais
Curitiba	1986	Administrações Regionais
Vitória	1990 1998	Gerências Regionais Administração Regional
Rio de Janeiro Fortaleza	1993 1997	Subprefeituras Secretarias Executivas Regionais
Brasília Belém Cuiabá Palmas Maceió João Pessoa	1961 Não obtido Não obtido Não obtido Após 1990 2008	Regiões Administrativas Administração Regional Subprefeituras Subprefeituras Região Administrativa Subprefeitura

Fonte: GRIN (2018)

Dentre as experiências de descentralização intramunicipal existentes, optamos por estudar a experiência de Fortaleza porque, conforme GRIN (2018), foi o local onde observou-se patamares mais profundos de descentralização.

O modelo de Fortaleza, ainda assim, foi aquele onde a descentralização alcançou patamares mais profundos de descentralização. Por exemplo, as SERs tinham o poder de gerir hospitais e escolas em seus respectivos territórios e também assumiam as obras em seus setores, mesmo as de porte considerável. Na administração de Juraci Magalhães (1997-2000) foram extintas as secretarias de Educação e de Saúde, que foram substituídas pela Secretaria de Desenvolvimento Social, com função de assessorar tecnicamente as Regionais nestas áreas. (GRIN et al, 2018, p. 271)

A investigação do caso concreto de Fortaleza busca analisar todo o contexto social, político e jurídico envolvendo o processo de descentralização ocorrido em 1997. Dessa análise, busca-se extrair quais foram as dificuldades enfrentadas, quais soluções jurídicas foram utilizadas e se o resultado final alcançou objetivos como: tornar o processo mais participativo à população, se a atuação mais próxima foi capaz de executar um trabalho mais efetivo e se os indicadores sociais e estruturais restaram mais balanceados entre os territórios das Regionais.

3 O CASO DE FORTALEZA E O COMBATE À SECA

Eu nunca fui o rei do baião
 Não sei fazer chover no sertão
 Sou flagelado da paixão
 Retirante do amor
 Desempregado do coração
 (Lulu Santos, Tudo Azul)

Embora a descentralização formal de Fortaleza tenha ocorrido em 1997 na gestão do prefeito Dr. Juraci Magalhães, ela já vinha tomando forma desde a gestão Tasso Jereissati (1986-1990) no Governo do Estado, visto que os fenômenos de descentralização no Ceará iniciaram-se ainda nessa época como uma forma inovadora de medida de combate às consequências da seca que assolava o estado naquele período.

3.1 A história das secas no Ceará

O Estado do Ceará historicamente sofre com secas periódicas que demandam da sociedade soluções para garantir minimamente a sobrevivência da população do interior que, especialmente no século passado, dependia da agricultura para sobreviver.

Em 1877, na chamada Grande Seca, observou-se um fenômeno migratório tão profundo que, conforme Neves (1995, p. 95), Fortaleza chegou a receber retirantes numa quantidade quatro vezes superior à população total da cidade. Os flagelados, desesperados e famintos, assaltavam comércios, causavam desordens, eram tomados por doenças e epidemias, o que gerou um caos jamais visto na Capital. A solução das autoridades para tentar minimizar a situação foi entregar-lhes passagens para fora do Estado, em especial ao Amazonas, onde trabalharam naquilo que culminaria sendo conhecido como primeiro ciclo da borracha.

Figura 02: População Total e Porcentagem Flagelada em 1877

Estado	População	% / Total
Ceará	700.000	36.52
Rio Grande do Norte	117.000	6.10
Paraíba	400.000	20.87
Pernambuco	200.000	10.43
Bahia	500.000	26.08
Total	1.917.000⁵	100%

Fonte: Jornal “O Retirante”, 19 dez. de 1877 apud AVELAR JÚNIOR, 1994, p.14.

A próxima seca severa a assolar o Ceará ficaria conhecida e eternizada pela escritora Rachel de Queiroz no romance “O Quinze”, que retrata em linguagem poética uma das piores secas que o Ceará já viveu, em 1915. “Sem legume, sem serviço, sem meios de nenhuma espécie, não havia de ficar morrendo de fome enquanto a seca durasse” (Queiroz, 1930).

Essa seca ficou marcada, conforme Castro (2010), pela construção do primeiro campo de concentração do Ceará por parte do Presidente do Estado, Cel. Benjamin Barroso. O campo ficava no Alagadiço, região leste de Fortaleza, e foi feito com o objetivo de abrigar retirantes que estavam tomando conta do Passeio Público, área reservada à sociabilidade da cidade. Posteriormente, na seca de 1932, outros sete campos de concentração seriam construídos, sendo um na região oeste de Fortaleza, no Pirambu, e seis nas cidades de Crato, Cariús, Ipu, Quixadá, Quixeramobim e Senador Pompeu.

Os campos de concentração ficavam em locais estratégicos, próximo às ferrovias de trem, de forma a evitar que os flagelados viajassem à capital. Nesses campos, as pessoas ficavam abarrotadas umas às outras aguardando por uma promessa de trabalho; em condições completamente inóspitas, sem privacidade, condições sanitárias deploráveis, alimentação precária, havendo relatos de graves adoecimentos psíquicos seguidos de suicídios.

Os Campos de Concentração funcionavam como uma prisão. Os que lá chegavam não podiam mais sair, ou melhor, só tinham permissão para se deslocar quando eram convocados para o trabalho, como a construção de estradas e açudes ou obras de “melhoramento urbano” de Fortaleza, ou quando eram transferidos para outro Campo. Durante esses deslocamentos, sempre havia uma atenta vigilância para evitar as fugas ou rebeliões. Os flagelados só se deslocavam dentro de caminhões e, a todo momento, ficavam sob o atento olhar de vigilantes. (RIOS, 1999, p. 37)

Desde as primeiras secas as autoridades tinham conhecimento da necessidade de implementar medidas para evitar esse fenômeno migratório. Em 1907, foram criadas duas comissões especializadas: a Superintendência de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas e a Comissão de Açudes e Irrigação, que tinham por objetivo “attenuar os efeitos do clima semi-arido que actua sobre uma grande parte do nosso paiz” (BRASIL, 1910, p. 503). Em 1909, tendo como base e aproveitando os estudos técnicos das duas comissões, Nilo Peçanha criou o IOCS (Instituto Nacional de Obras Contra a Seca) - atual DNOCS. Em 1915, em razão da grave estiagem daquele ano, foi criada uma comissão específica, a Obras Novas Contra as Secas.

A política era simples: criar vagas de trabalho por meio da execução de obras nas cidades do interior, como construção de açudes, estradas, perfuração de poços, ferrovias, dentre outros.

Conforme Ângela Ferreira (2009), a atuação ocorria da seguinte forma:

A construção de estradas de rodagem ou férreas (...); a construção de açudes públicos (grande porte) e privados (pequeno e médio porte), além de obras de irrigação – poços tubulares e barragens – para o abastecimento das populações; e por último, o reflorestamento e a conservação da cobertura vegetal. (FERREIRA, 2009, p. 10)

Essa linha de atuação do Estado emulava a conhecida política clientelista no Nordeste. Por um lado, a chamada indústria da seca enriquecia as elites do Ceará ao serem beneficiadas com obras públicas feitas dentro ou próximas de suas propriedades privadas e, por outro, essas elites usavam dos mais variados meios para induzir o povo a votar na oligarquia do grupo político que os beneficiava.

3.2 A descentralização na saúde

Nessa linha de pensamento, a autora Judith Tandler escreveu o livro “Bom Governo nos Trópicos”. O livro é resultado de uma vasta pesquisa feita pela autora sobre as políticas de descentralização voltadas a socorrer os flagelados da seca, implementadas no Ceará entre 1986 e 1994 através da criação dos ACS (Agentes Comunitários de Saúde).

A descentralização a que a autora se refere foi um movimento de descentralização embrionário, mas inovador para a época. A política era simples: O governo do Estado distribuiu recursos através de convênios com os municípios para que eles executassem uma atribuição na área da saúde que originalmente era sua.

O chamado Plano de Medicina Preventiva consistia em contratar profissionais e treiná-los na área da saúde de forma a dar emprego e renda às famílias que sofriam com a seca que ocorria em 1987. A contratação pôde ser feita de forma temporária em razão da decretação do estado de calamidade pública decorrente da seca.

A divisão das responsabilidades deixava 85% dos custos com o estado e 15% dos custos com o município. Como a maior parte dos recursos ficava a cargo do Estado, acabaram ficando responsáveis por contratar os Agentes de Saúde e os insumos a serem usados no programa. O município, por sua vez, ficava incumbido de contratar apenas as enfermeiras, que seriam responsáveis por coordenar os Agentes em um número variando de uma a quatro enfermeiras, dependendo do tamanho do Município. Talvez sem saber, estavam dando um duro golpe na política clientelista, pois estava sendo tirado do município a possibilidade de contratar a parte mais massiva da mão de obra, impedindo que os Prefeitos cobrassem lealdade política dessas pessoas nas próximas eleições.

Eis a primeira grande lição da descentralização: o ente descentralizado deve atuar com a operacionalização do plano, gerindo-o de forma a pô-lo em prática da melhor forma possível. O ente central deve atuar de forma estratégica. Assim ocorreu no Plano de Medicina Preventiva: o município, por estar mais perto da população, sabia a melhor forma de operacionalizar o Plano. O estado, por estar mais distante, ficava responsável pela contratação

de pessoal, aquisição de insumos em escala de forma a conseguir melhores preços e desenvolvia o planejamento estratégico.

O duro golpe contra o clientelismo não se limitou apenas ao Programa de Medicina Preventiva. O governo do Estado naquele ano tomou a iniciativa de tirar das mãos dos Prefeitos e dos latifundiários a decisão de onde seriam alocados os recursos das obras contra as secas. As decisões sobre o local da construção de açudes, perfuração de poços, sobre os critérios de quem se candidataria às vagas de trabalho, dentre outros, passaram a ter a participação local através de conselhos municipais e entidades cívicas do terceiro setor.

O nome desses conselhos locais era GAC - Grupo de Ação Comunitária. A Prefeitura, a Câmara dos Vereadores, a Secretaria da Saúde e a Secretaria da Educação tinham direito a um representante cada; as associações dos lugarejos do Município poderiam indicar três representantes; e a “sociedade civil” poderia indicar três representantes, apontados por igrejas, associações comerciais ou rurais e clubes sociais.

As reuniões dos conselhos eram semanais e deliberavam sobre as demandas de interesse da comunidade em relação ao direcionamento dos projetos de combate às crises da seca. Uma realidade de engajamento política incomum da população, especialmente na região rural. A importância das associações civis, em especial do terceiro setor, em políticas de participação popular e de descentralização, será melhor elaborada em capítulo próprio.

Todavia, embora esse órgão deliberativo tenha sido um avanço, a composição dos membros do GAC garantia a maioria das representações para a prefeitura e para os latifundiários.

Observando mais de perto, a composição dos novos Conselhos Municipais não parecia necessariamente ter garantido uma tomada do controle até então exercido pelas elites locais. Podia-se esperar que pelo menos seis dos 12 membros do comitê estariam sob a influência do prefeito ou votassem com os latifundiários - quatro da Prefeitura e das Secretarias Municipais de Saúde e Educação, mais dois de associações de negócios como a associação dos proprietários de terras ou o Rotary Club. (TENDLER, 1997, p. 98)

Alguns comitês com população politicamente mais ativa, como o de Crateús, chegaram a reivindicar um aumento no número dos representantes da comunidade, tendo conseguido que o Conselho passasse de 12 para 16 membros.

Independentemente de ter minoria ou maioria no GAC, a grande vitória da população foi a de ter ao menos acesso ao debate. Antes, tudo era decidido sob portas fechadas entre as elites, agora o assunto precisava ser discutido às claras com a população. Além disso, a participação popular nas discussões trazia argumentos sobre diversos outros temas, como a importância de os próprios comerciantes locais defenderem o acesso das famílias pobres ao

cultivo da terra, pois isso aumentaria o poder aquisitivo das famílias e melhoraria a circulação de dinheiro no comércio local. Isso fez com que os comerciantes, contrapostos aos latifundiários, passassem a defender iniciativas como a reforma agrária, algo até então impensado de ser defendido por um setor da elite.

A política de Medicina Preventiva foi um sucesso não só por servir de combate aos efeitos da seca na renda das famílias, mas também porque melhorou consideravelmente os indicadores de saúde no Estado do Ceará. O sucesso garantiu que o projeto continuasse nos anos seguintes, independentemente de haver secas ou não. Em 1992, como forma de reconhecimento, o então governador Ciro Gomes recebeu o prêmio Maurice Patè pelos expressivos avanços no combate à mortalidade infantil no Estado do Ceará, honraria nunca alcançada antes por um país da América Latina.

Antes de se tornar governador do Ceará, Ciro Gomes foi prefeito de Fortaleza, tendo fechado chapa com seu vice, o médico Dr. Juraci de Vieira Magalhães. E, antes disso, Ciro Gomes foi líder do governo na Assembleia Legislativa do Ceará, tendo acompanhado e participado de perto de todas as iniciativas de descentralização propostas por Tasso. Em 1990, Ciro Gomes renunciou ao cargo de prefeito para concorrer ao governo do Estado, deixando a Prefeitura nas mãos do seu vice, Dr. Juraci Magalhães.

Essa contextualização histórica é importante porque explica as influências políticas de Juraci na formulação daquilo que ele aplicaria em 1997. Porém, em sua primeira gestão, em 1990, essas políticas eram ainda incipientes e não foram capazes de convencer Juraci a aplicá-las de forma mais profunda no restante do mandato que Ciro deixara em suas mãos.

Ainda na esteira da descentralização na saúde, é preciso ressaltar a importância do conceito de Cidades Saudáveis enquanto influência política daquilo que ocorreria em 1997. Decorrido um lapso de tempo após ter concluído o seu primeiro mandato, Juraci decide concorrer novamente à Prefeitura na campanha de 1996. Poucos meses antes da campanha eleitoral iniciar, ainda no final de 1995, o Dr. Juraci Magalhães e dois de seus futuros mais poderosos Secretários, Dr. Abner Cavalcanti e Dr. Célio Brasil Girão, todos médicos, acompanhavam de perto as novas tendências de descentralização aplicadas no âmbito da saúde através do conceito de “Cidades Saudáveis”.

Mendes (1996), conceitua Cidades Saudáveis como um "projeto estruturante do campo da saúde", em que o poder público e organizações da sociedade civil buscam, por meio da gestão social participativa, desenvolver na cidade uma “produção social de saúde” de forma descentralizada. Esse modelo vinha sendo discutido em congressos como o de Alma-Ata (1978), Otawa (1986) e Bogotá (1992).

Junqueira (1997), destaca a importância da experiência do Dr. Juraci Magalhães na descentralização da saúde como fundamento para a implementação das Secretarias Executivas Regionais.

Para isso é necessário contar com quem já possui pelo menos uma prática descentralizada. E isso ocorreu com a saúde. Sua experiência de gestão descentralizada e mesmo em projetos integrados contribuiu de maneira decisiva na construção de uma nova forma de gestão municipal, em Fortaleza, que privilegia a descentralização e a intersetorialidade. (JUNQUEIRA, 1997, p. 44)

No Brasil, o pontapé inicial para essa discussão deu-se exatamente na cidade de Fortaleza. Em 1995, Fortaleza sediou o I Congresso dos Secretários Municipais de Saúde das Américas, ocorrido no ginásio Paulo Sarasate. Ao final de quatro dias de congresso, no dia 13 de outubro de 1995, foi elaborada a Carta de Fortaleza:

A Carta de Fortaleza é o nosso espírito de luta e vontade de prosseguir juntos. Reafirma para nós, povos das Américas e do mundo, o desafio de permanecer fazendo saúde com democracia, **participação comunitária**, equidade, universalidade e solidariedade. [...] O exemplo brasileiro, neste campo, demonstra que é possível a construção de um novo paradigma da saúde em nível municipal a partir de um processo integrado, participativo e criativo, que dependa fundamentalmente da decisão política das autoridades locais. (Carta de Fortaleza, 1995, grifos nossos).

Era o suficiente, o Dr. Juraci Magalhães encerrava o ano de 1995 convencido que o melhor modelo de sociedade estava no modelo descentralizado e participativo. Em 1996, Juraci se lança candidato a Prefeito e vence ainda no primeiro turno, com 63,25% dos votos válidos.

3.3 O caso de Fortaleza na gestão Juraci Magalhães

Como um dos seus primeiros atos como Prefeito, no dia 07 de janeiro de 1997, às 08:05 da manhã, o Prefeito eleito Juraci de Vieira Magalhães protocolou a Mensagem 0001 na Câmara Municipal de Fortaleza. Essa Mensagem continha o projeto de lei que se propunha a revolucionar para sempre o modo de atuação da Prefeitura de Fortaleza. Nas palavras do Prefeito Juraci, segue-se:

A proposta de mudança na organização da Prefeitura que ora encaminhamos a essa Câmara Municipal visa garantir ao cidadão acesso aos serviços, às informações e à participação nas decisões referentes ao espaço urbano onde ele vive e atua. (...) Para isso propomos a criação de Secretarias Regionais, com a tarefa de responsabilizar-se pela gestão regional e pelos seus resultados, com o apoio técnico e administrativo das demais Secretarias. (Mensagem 0001 da Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1997, p. 2.)

A proposta enviada pelo Prefeito Juraci tinha dois pressupostos básicos: a descentralização e a intersetorialidade.

O objetivo da descentralização proposta pelo Prefeito Juraci era não somente de ter um órgão que ouvia e acolhia as demandas da população, mas que fosse capaz de executar essas demandas de maneira próxima, participativa, transparente e conjunta aos moradores do território em que vivem.

Já a intersetorialidade visava um papel estratégico de articular e integrar a atuação das seis Secretarias Executivas Regionais - sabendo que cada regional tinha suas especificidades, suas dificuldades e seus potenciais - com as Secretarias do Município que, por sua vez, passariam a ter competências quase que totalmente voltadas a consultoria técnica.

O projeto de lei previa a extinção de várias secretarias, inclusive as tidas como mais importantes, como a Secretaria da Educação e Cultura e a Secretaria da Saúde. O objetivo era que as competências dessas secretarias fossem executadas de forma descentralizada pelas seis Secretarias Executivas Regionais (SER), conforme a seguir:

Serão extintas, na medida que suas competências forem assumidas pelos órgãos criados por esta lei, a Secretaria do Trabalho e da Ação Social do Município, Secretaria de Transportes do Município, a Secretaria de Serviços Públicos, a Secretaria da Educação e Cultura do Município, a Secretaria de Saúde do Município, a Secretaria de Imprensa e Relações Públicas, a Secretaria de Controle Urbano e Meio Ambiente e a Superintendência de Desportos de Fortaleza. (Art. 29 da Lei 8.000/97)

Por outro lado, a lei previa a criação de duas novas secretarias: a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT) e a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social (SMDS). Os órgãos da Prefeitura ficariam reduzidos aos seguintes:

Figura 03: Reforma Administrativa - Secretarias de Fortaleza

A. ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

- I. Gabinete do Prefeito
- II. Secretaria Municipal de Ação Governamental - SMAG
- III. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS
- IV. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - SMDT
- V. Secretarias Executivas Regionais - SER
- VI. Secretaria de Administração do Município - SAM
- VII. Secretaria de Finanças do Município - SEFIN
- VIII. Procuradoria Geral do Município - PGM

Fonte: Lei 8.000/97.

A SMDS tinha como principais competências: formular diretrizes e indicar prioridades no que se refere às ações intersetoriais e inter-regionais que tenham impacto na qualidade de vida da população da cidade relativas a emprego e renda, educação, saúde,

abastecimento, cultura, esporte, lazer, habitação e ação social, bem como prestar assessoria técnica às SERs (Art. 10, Lei 8.000/97).

Já a SMDT tinha como principais competências: formular diretrizes e indicar prioridades no que se refere às ações intersetoriais e inter-regionais que visem assegurar a infraestrutura e contribuir para que a população da cidade possa viver e trabalhar em condições adequadas à promoção do seu bem-estar compreendendo o controle urbano, meio ambiente, transportes, obras viárias, obras municipais e limpeza urbana, bem como assessorar as SERs na elaboração dos seus planejamentos e programações orçamentárias, dentre outros (Art. 10, Lei 8.000/97).

Em resumo, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial tinha o objetivo de assessorar as SERs a desenvolver a estrutura das regionais com o objetivo de deixá-las mais equalizadas; semelhantemente, a Secretaria de Desenvolvimento Social tinha o objetivo de assessorar as SERs de forma a equalizar os indicadores de desenvolvimento social entre as regionais.

É importante observar que tanto as secretarias que foram criadas quanto as secretarias existentes tiveram suas competências girando em torno das SERs, que seriam as responsáveis pela execução de quase todas as atividades da Prefeitura. Basta que se observe os verbos usados nas competências das secretarias do município: “formular diretrizes”, “indicar prioridades”, “assessorar”, etc. Isto indica que o Prefeito Juraci pretendia empoderar as Secretarias Regionais em detrimento das demais Secretarias Municipais.

Inclusive, a questão estrutural e social foram os critérios utilizados para a divisão geográfica da atuação de cada Secretaria Executiva Regional. Junqueira assevera isso, conforme a seguir.

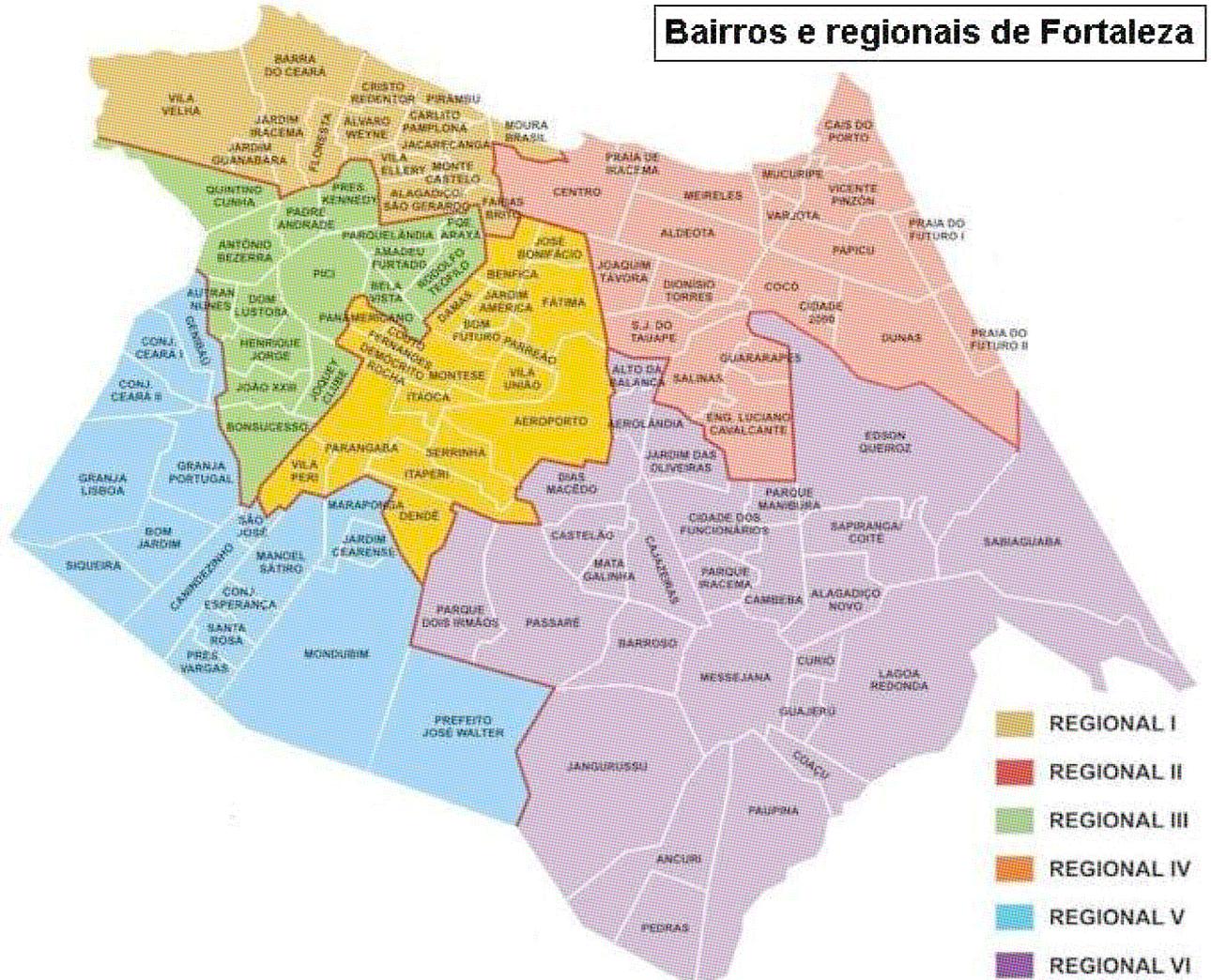
Essa redefinição da estrutura organizacional partiu da identificação de seis regiões, que agregam bairros com **características territoriais e sociais comuns**. As condições territoriais, urbanas e de meio-ambiente interagem com a organização social dos grupos populacionais que vivem em um determinado espaço geográfico. (JUNQUEIRA, 1997, p. 40, grifo nosso).

Foi também baseado nesses critérios que foram criadas as duas novas secretarias, SMDS e SMDT. A lógica era simples: se as regiões foram divididas baseadas nas diferenças estruturais e sociais dos bairros, deveria haver secretarias que auxiliassem a reduzir essas diferenças.

Quando Junqueira (1997) afirma que os critérios usados foram territoriais e sociais, significa dizer que do ponto de vista geográfico foram utilizados critérios de semelhança cultural, histórica e estrutural entre os bairros, enquanto que as características populacionais estavam voltadas a aspectos sociais e econômicos das pessoas. A divisão territorial das

regionais ficou conforme a seguir.

Figura 04: Áreas de Atuação de Cada Secretaria Regional

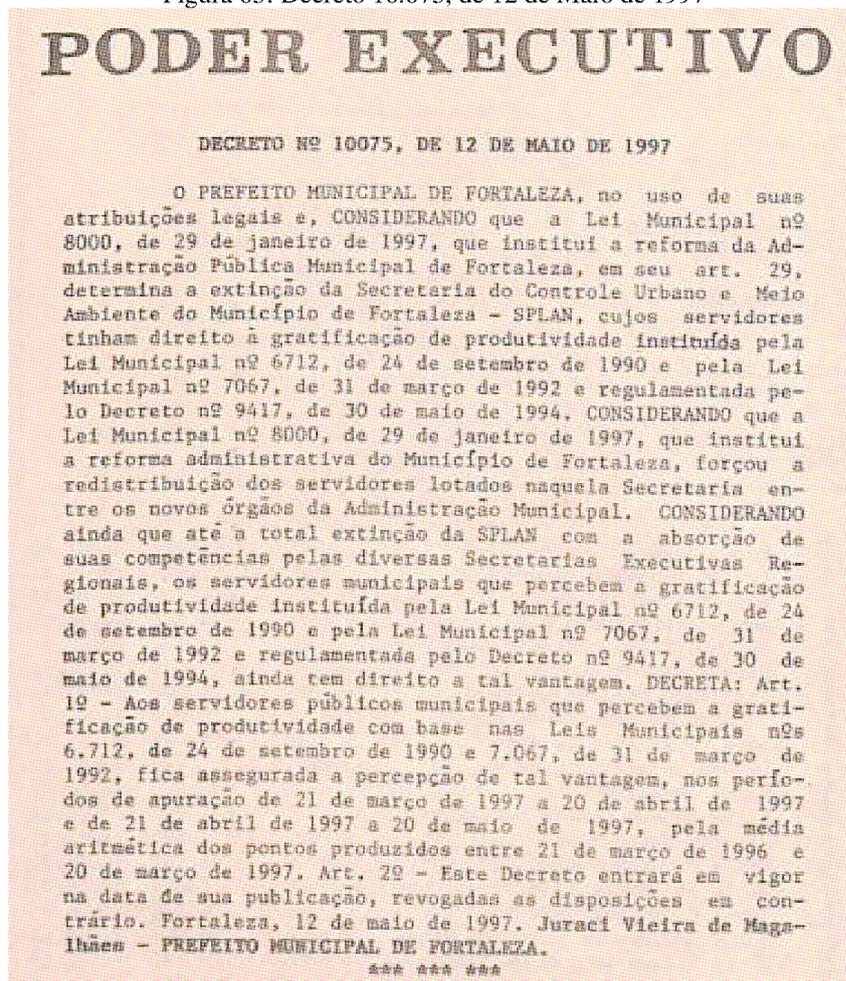


Fonte: Wikipédia³.

Após a autorização legislativa ter sido dada pela Lei 8.000/97, restava ao Prefeito extinguir as Secretarias Municipais por Decreto. A primeira secretaria a ser extinta foi a Secretaria de Controle Urbano e Meio Ambiente - SPLAN, pelo Decreto 10.075, de 12 de maio de 1997. O Decreto previa a absorção das competências da SPLAN pelas SERs, bem como a redistribuição dos seus servidores.

³ Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Bairros_e_regionais_de_Fortaleza.png> Acesso em: 24 set. 2023. Essa era a divisão das Secretarias Regionais até o ano de 2008, quando foi criada a Secretaria Regional do Centro – foi percebido que o bairro do centro tem características únicas em relação aos demais bairros de Fortaleza.

Figura 05: Decreto 10.075, de 12 de Maio de 1997



Fonte: Diário Oficial do Município (1997).

Nesse momento começava a primeira grande dificuldade enfrentada pela gestão Juraci: a resistência dos servidores públicos a essa redistribuição. Ocorre que por vezes a redistribuição trazia prejuízo ao rendimento dos servidores, como o próprio Decreto 10.075/97 revela ao dispor sobre o fim do direito à vantagem de produtividade dos servidores da SPLAN. Em outros casos, os servidores simplesmente não queriam ser lotados em regionais periféricas ou em locais distantes de suas residências.

Para tentar superar essa dificuldade, foi editado o Decreto 10.068 de 22 de abril de 1997, onde foi instituída uma comissão para coordenar a realocação dos servidores e realizar os devidos treinamentos, a serem executados pela FUNDESP - Fundação de Desenvolvimento de Pessoal, que posteriormente iria ter a denominação alterada para IMPARH - Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos.

Somente no dia 09 de julho de 1997, foi editado o Decreto 10.120, que disciplinava a nova lotação dos servidores egressos dos órgãos extintos, direcionando-os aos novos órgãos

criados - SERs, SMDS e SMDT. O quadro a seguir apresenta quantos servidores foram cedidos de cada órgão.

Tabela 1: Quantidade de Servidores Removidos de Cada Órgão

ÓRGÃO DE ORIGEM	QUANTIDADE DE SERVIDORES
SUPERINTENDÊNCIA DE DESPORTOS DE FORTALEZA - SUDESP	156
SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO - SSM	386
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA - SEDUC	480
SECRETARIA DE CONTROLE URBANO E MEIO AMBIENTE - SPLAN	332
SECRETARIA DE TRANSPORTE DO MUNICÍPIO - STM	231
SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL - STAS	315
COORDENADORIA DAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS - SAR	124
SECRETARIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS - SSP	511
SECRETARIA DE IMPRENSA E RELAÇÕES PÚBLICAS	53
TOTAL	2.588

Fonte: Diário Oficial do Município. Elaboração Própria.

Poder-se-ia pensar que a atuação do Estado em proximidade com o cidadão inibiria práticas escusas por parte do poder público. Todavia, o fato de a atuação estatal estar mais próxima do cidadão não implicou numa redução das irregularidades identificadas pelas entidades fiscalizadoras.

Para que isso fosse verificado, foi feita uma pesquisa nos processos do extinto Tribunal de Contas do Município de Fortaleza. No quadro a seguir, é feita a demonstração do montante de débitos e multas por cada secretaria.

Tabela 2 – Prestação de contas das SERs

SECRETARIA	ANO BASE	PROCESSOS	DÉBITOS	MULTAS
SER I	1997	10554/98	R\$ 214.651,42	R\$ 7.448,70
SER II	1997	10870/98	R\$ 7.394,54	R\$ 9.329,41
SER III	1997	10875/98	ZERO	R\$ 532,05
SER IV	1997	15177/98	R\$ 1.360,23	R\$ 6.245, 00
SER V	1997	11952/98	R\$ 5.790,16	R\$ 9.576,90
SER VI	1997	10874/98	ZERO	R\$ 2.972,77

Fonte: Tribunal de Contas do Município de Fortaleza. Elaboração própria.

As irregularidades constantes nos processos variam de irregularidades simples como atrasos no pagamento de contas da Cagece, Coelce e Telecará, indo até a mais graves como segregação de processos licitatórios para um mesmo objeto como subterfúgio para ultrapassar o teto; bem como irregularidades gravíssimas como dispensas de licitação indevidas, diferenças entre custo contabilizado e custo avaliado em obras (popularmente conhecido como superfaturamento de obras), dentre outros.

No entanto, de modo geral, excetuando o caso discrepante da SER I, as irregularidades das SERs não eram maiores nem menores que as de outros órgãos. Como forma de comparação, a Secretaria de Desenvolvimento Social, que não tinha funções executivas, teve uma soma de débitos e multas totalizando R\$ 7.235,88.⁴

Esperava-se, todavia, que houvesse um nível maior de *accountability* por parte da população. Porém, não há registros de terem havido políticas de estímulo à participação da população no que se refere ao controle social das SERs.

O impacto da atuação das regionais na redução das desigualdades sociais ao final da gestão Juraci pode ser observado por indicadores, como o IDH-E (escolaridade), IDH-L (longevidade) e IDH-R (renda):

Tabela 3 – Indicadores Sociais
ANO DE REFERÊNCIA: 2000

SER	IDH-E	IDH-L	IDH-R
SER I	0,922	0,430	0,083
SER II	0,941	0,313	0,425
SER III	0,925	0,416	0,104
SER IV	0,943	0,488	0,146
SER V	0,897	0,184	0,044
SER VI	0,884	0,234	0,108

Fonte: Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social de Fortaleza. Elaboração própria.

A Secretaria do Desenvolvimento Social não continha as informações do censo anterior para que fosse feita uma comparação do antes e depois da implantação das SERs. No entanto, é possível observar que ao final da gestão do Prefeito Juraci Magalhães ainda havia graves diferenças entre as Regionais, especialmente no aspecto longevidade e renda. Mas é importante ressaltar que esses indicadores não dependem apenas da atuação municipal, visto que há competência concorrente dos estados e da união em atuar nessas políticas públicas. Além disso, o próprio contexto socioeconômico global pode influenciar em alguma medida no desempenho final esperado.

⁴ Processo 12902/98 do TCM.

O que pode ser visto de forma mais clara e direta na atuação do município é a atuação nas melhorias estruturais. E no que se refere a isso, nem seria preciso comentar, posto que o *slogan* da campanha de reeleição de Juraci Magalhães já falava por si só: “Basta olhar pela janela”.

Na gestão Juraci, Fortaleza foi transformada num grande canteiro de obras. Pode-se afirmar que essa foi a época onde Fortaleza experimentou as maiores ampliações estruturais da sua história dentro de uma mesma gestão. No que se refere a intervenções nas vias da cidade, ocorreram as seguintes atuações:

As principais vias construídas foram Avenida Raul Barbosa, duplicação da Avenida Padaria Espiritual, Perimetral, alargamento da Avenida Leste Oeste e do acesso à Avenida Frei Cirilo, Avenida Godofredo Maciel, abertura da Av. Rogaciano Leite, implantação da Av. Osório de Paiva, construção da Avenida da Urucutuba, Avenida da Independência, Avenida Jardim Fluminense, prolongamento da Avenida Cônego de Castro, Avenida Maria Gomes de Sá, Avenida Thompson Bulcão, Avenida Borges de Melo, Avenida Paulino da Rocha, alargamento da Av. Expedicionários, continuação da Justiniano de Serpa até a Av. Duque de Caxias, Avenida Parsifal Barroso, recuperação da Av. Eduardo Girão alargamento da Avenida Castro e Silva. continuação da Avenida Padre Antonio Thomaz, Avenida Pontes Vieira, Via Expressa, Avenida do Canal e Aguanambi. Construção do girador ligando a BR 116, Ponte ligando bairro Conjunto Ceará ao bairro Benibaú, Viadutos da Avenida 13 de maio, Santana Junior e Mister Hull, Drenagens da Avenida Santos Dumont com Avenida Desembargador Moreira, Avenida Barão de Studart com Rua Pinto Madeira e da Rua Padre Mororó com Avenida Duque de Caxias. (SALDANHA, 2013, p. 179)

No que se refere aos transportes públicos, foram criados os terminais de ônibus urbanos, com o objetivo de interligar os bairros da cidade.

Os principais terminais de ônibus construídos na “Era Juraci” foram: 1 – Terminal Integrado de Transporte do Antônio Bezerra, 2 – Terminal Integrado de Transporte do Siqueira, 3 – Terminal Integrado de Transporte do Conjunto Ceará, 4 – Terminal Integrado de Transporte do Papicu, 5 – Terminal Integrado de Transporte da Parangaba, 6 – Terminal Integrado de Transporte da Lagoa e 7 – Terminal Integrado de Transporte de Messejana. (SALDANHA, 2013, p. 181)

Alguns empreendimentos de grande porte também precisam ser destacados, como a construção do açude Pacajus, que garantiu o abastecimento de água em Fortaleza num momento crítico; a construção do Hospital Instituto José Frota – IJF e do Mercado Central; a recuperação do Mercado São Sebastião; a urbanização da Praia do Futuro; a recuperação do calçadão da Av. Beira Mar; o aterro da Praia de Iracema, dentre outros.

Sobre o saneamento básico, que está incluso no escopo das intervenções na rede de água e esgoto, a atuação também foi expressiva. Conforme Saldanha (2013), o Projeto Sanear I elevou a cobertura de serviços de esgoto sanitário na cidade de 18% para incríveis 60%.

É importante ressaltar que nem todas essas obras foram executadas pelas SERs. Algumas dessas intervenções, por serem intersetoriais, eram feitas diretamente pela SMDT, que se manteve com competências executivas, visto que existiam obras cuja abrangência

incidia sobre duas ou mais regionais e, às vezes, sobre a cidade inteira. Essas obras maiores também ocorriam de ser feitas através de convênios com outros entes, como a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará - CAGECE.

A destinação orçamentária destinada à SMDT equiparava-se às das SERs em razão dessa secretaria se manter com competências executivas. Inclusive, a destinação orçamentária enviada a cada secretaria é importante de ser analisada porque é um dos critérios para se mensurar a força que é dada à cada uma delas. Na tabela a seguir é possível observar o quanto cada Secretaria Regional pôde utilizar do total do orçamento do Município de Fortaleza.

Tabela 4: Orçamento das SERs

SECRETARIA	LOA de 1997	LOA de 1998	LOA de 1999	LOA de 2000
SER I	45.188.815,00	44.760.000,00	52.818.009,00	54.193.378,00
SER II	46.819.920,00	64.816.000,00	95.981.631,00	66.077.388,00
SER III	47.990.215,00	45.113.000,00	67.409.001,00	60.032.746,00
SER IV	44.356.515,00	39.900.000,00	56.733.789,00	46.710.776,00
SER V	60.928.420,00	53.310.000,00	64.125.609,00	72.879.564,00
SER VI	64.962.030,00	66.769.000,00	81.174.957,00	91.092.682,00
SOMATÓRIO SERs	310.245.915,00	314.668.000,00	418.242.996,00	390.986.534,00
RECEITA TOTAL	820.470.175,00	837.614.000,00	1.072.153.128,00	1.223.714.380
% DO TOTAL	37,81%	37,56%	39,01%	31,95%

Fonte: Lei Orçamentária Anual do Município de Fortaleza. Elaboração Própria.⁵

É possível observar que uma porcentagem considerável do orçamento de Fortaleza estava destinada às SERs, o que revela a força que se queria dar ao projeto. Como forma comparativa, a LOA de 2022 (a ser executada em 2023) prevê uma receita total de R\$ 10.737.091.793,00 e destina apenas R\$ 235.788.499,00 à Secretaria de Gestão Regional, responsável por gerir as atuais 12 SERs existentes em Fortaleza. Esse valor representa apenas 2,19% da receita total do município. Um detalhe importante é que a destinação orçamentária atual é ainda menor que o valor destinado em 1997. Isso demonstra a redução abrupta das competências executivas das SERs no decorrer do tempo.

Também pode-se verificar que a SER que recebia orçamentos maiores era a SER VI, possivelmente por ser a SER com atuação numa maior extensão territorial e por ser a SER que abrangia os bairros com indicadores sociais mais baixos. Por outro lado, pode-se observar que a destinação orçamentária para a SER II era completamente desproporcional se for

⁵ Os valores são referentes ao exercício que seria executado no ano seguinte.

considerada a extensão territorial e, naturalmente, o número de moradores. Possivelmente, essa destinação vultosa era decorrente de pressões políticas, visto que a SER II compõe os bairros de moradia da mais alta elite da sociedade fortalezense.

4 CRÍTICA DO CASO CONCRETO E TEORIA DO ESTADO

Eu não estou interessado em nenhuma teoria
 Nem nessas coisas do oriente, romances astrais
 A minha alucinação é suportar o dia a dia
 E meu delírio é a experiência com coisas reais
 (Belchior, Alucinação)

O caso concreto da descentralização de Fortaleza resultou em diversas críticas por parte da mídia, dos especialistas e da sociedade em geral. De fato, a descentralização poderia ter sido melhor executada. Porém, a maioria das críticas tem sido resultado da observação da superfície do fenômeno, apenas. No entanto, para que se entenda problemas como falta de participação popular e problemas de clientelismo político na relação dos vereadores com os territórios, é preciso que o sujeito saia da superfície e penetre na abstração da teoria. Só assim é possível entender com profundidade a origem do problema.

4.1 A crise representativa do Estado e a falta de participação

A descentralização por si só não resulta, necessariamente, em participação popular. Isso ficou claro no caso concreto da descentralização ocorrida em Fortaleza. Todavia, a descentralização é um pressuposto para que a participação ocorra. É condição necessária, mas não suficiente. Para além da descentralização, o ente central precisa desenvolver políticas para estimular que a população o utilize o aparelho descentralizado. Porém, antes de qualquer coisa, é preciso que se pergunte: por que é preciso que a população participe?

O gestor público, representante do povo, deveria agir conforme a vontade daqueles que o elegeram. Se o fizesse corretamente, quase não seria necessário que o povo participasse. Porém, é perceptível que há um abismo entre os interesses da população e os atos praticados por seus representantes. Para que se entenda o motivo disso acontecer, é preciso estudar o conceito de representação.

O conceito da representação foi pouco estudado na literatura clássica. O primeiro autor que se debruçou de forma sistemática sobre o tema foi Thomas Hobbes (1588-1679), especificamente no capítulo XVI da sua obra *Leviatã*. Ele foi o primeiro a investigar o conceito de representação ao invés de simplesmente fazer um estudo histórico do termo. Outros autores já haviam comentado sobre representação, mas o fizeram de forma marginal ou complementar a outros assuntos. A autora Hanna Pitkin (1967), afirma o seguinte:

Hobbes é o único grande teórico político que oferece um relato sistemático e totalmente desenvolvido do seu significado; as opiniões de outros teóricos devem

ser obtidas a partir de comentários ou ler nas entrelinhas. Mesmo John Stuart Mill, que dedica um livro inteiro ao governo representativo, não considera necessário explicar o que é ou significa representação. (PITKIN, 1967, p. 4, tradução nossa)

Hobbes (1979), ao tratar do tema representação, chama a pessoa que de fato executa a ação de “ator”, enquanto que quem autoriza essa ação é o “autor”. O ator, para Hobbes, é uma pessoa artificial, pois só existe para carregar palavras ou atos que não são dele. O autor é aquele que detém autoridade sobre determinada ação.

Todo ato praticado deve estar de acordo com o que foi autorizado, sob pena do ato ser inválido. Inclusive, é daí que se extrai o princípio da legalidade do serviço público, que prevê que o agente público só pode praticar um ato se este estiver expresso em Lei. Isto porque ele está agindo em nome do Estado e não se pode praticar em nome de outrem algo que não foi autorizado.

Isso é simples de ser visualizado quando a situação é de uma pessoa sendo representada única e diretamente por outra. Em nosso ordenamento jurídico isso se chama Mandato por Procuração, cuja previsão está no Capítulo X do Código Civil.

A situação fica complexa quando uma única pessoa é responsável por representar interesses de um conjunto de pessoas. Nesses casos, Hobbes afirma que cada pessoa se comporta como uma célula de composição de interesses. O somatório de todos os interesses resultará num “ente artificial” que deverá ser representado pelo representante escolhido pelo grupo.

Todavia, diferentemente da representação comum, a representação por grupo cria camadas de abstração entre o que é esperado por cada indivíduo separadamente e o resultado final do somatório de interesses que o representante deverá representar. Ao final, caberá ao indivíduo verificar se o resultado debatido dentro daquele grupo político satisfaz minimamente seus interesses ou se ele deverá sair e procurar outro grupo.

Depois do grupo acertar os seus ideais e escolher o seu representante, começa-se a parte difícil, que é controlar, acompanhar e cobrar por aquilo que o representante está fazendo em nome do grupo e se aquilo que é feito realmente condiz com o que o grupo havia acertado.

Saindo um pouco da parte conceitual de Hobbes, é necessário fazer uma breve análise histórica para pontuar uma distinção importante. O mandato político não se desenvolveu na história como ideal representativo. O que hoje é chamado de representante, fora entendido na época das constituições liberais como mero comissário. O político, quando eleito, deixava de ser um representante político do grupo que o elegeu e passava a representar

os interesses da nação inteira. Não era um representante, mas um comissário. Para sustentar essa doutrina, foi desenvolvida a tese de “duplicidade” no âmbito da representação.

Em seu livro de ciência política, Bonavides (2000) apresenta as teses de representação existentes e, dentre elas, apresenta a tese da duplicidade. Ela se fundamenta no fato do representante precisar de ter autonomia em relação aos representados porque eles não teriam racionalidade suficiente para descrever de forma imperativa o que o representante deve fazer diante dos problemas complexos da sociedade. Essa doutrina vem sendo hegemônica desde o período da revolução francesa e, naquela época, tinha como defensores pensadores da envergadura de Burke e Sieyès.

A constituição francesa de 1791 traz o seguinte dispositivo: “Os representantes designados nos departamentos não serão representantes de um departamento particular, mas da nação inteira e nenhum mandato lhes poderá ser dado” (Título III, Cap. I, Seção III do art. 7º). Até meados da metade do século XX as constituições mantiveram esse entendimento, tendo como seu último grande defensor Carl Schmitt. No entanto, com o advento do neoconstitucionalismo, decorrente especialmente da positivação dos direitos fundamentais após a Segunda Guerra, houve uma reviravolta que já vinha sendo desenhada desde as duras críticas de Rousseau ao sistema representativo.

A autonomia do representante em relação aos representados como justificativa de ser “representante da nação” traz consigo contradições insolúveis. Isso ocorre porque os chamados “interesses da nação” tendem, por mera coincidência, a sempre estar alinhado com os interesses da classe dominante que, por vezes, conflitam com os interesses do restante do povo. Dessa contradição surgem questionamentos sobre a legitimidade do sistema, visto que na prática é claramente observável que os anseios do povo não são atendidos. Isto fez com que do final do século XX para início do século XXI fosse retomada a discussão da necessidade que os mandatos sejam imperativos, não dando margem para que o representante se desloque dos anseios daqueles que o elegeram.

Os defensores da duplicidade criticam o mandado imperativo com basicamente dois argumentos. O primeiro é a incapacidade racional do povo em emitir direcionamentos ao seu representante diante dos problemas complexos da sociedade. Mas esse argumento é facilmente derrubado quando se entende que o representante é um líder. Por ser uma referência do grupo que lidera, tem o dever de mediar o debate público e esclarecer as complexidades aos seus representados. Não há de o representante ir contra a própria

consciência ao votar determinada matéria de forma a seguir cegamente seu grupo sem apresentar a ele sua opinião. Ao contrário, ele deve direcionar o debate e mediar posicionamentos dentro do próprio grupo. Se ele não puder fazê-lo, não está apto a representá-lo.

O segundo argumento está voltado a uma questão prática e nesse ponto será necessária uma maior atenção. O impedimento prático está voltado à ideia de ser materialmente impossível que um representante consiga reunir periodicamente seu grupo para discutir os assuntos em voga, especialmente quando se fala de políticos da mais alta camada de representação, posto representarem uma grande fatia da sociedade. Aliás, mesmo quando se fala da camada mais baixa, por exemplo no mandato de vereador, continua sendo impraticável reuniões periódicas. No atual ordenamento jurídico, o mandato de vereador é o que precisa alcançar menor número de votos numa eleição. Em Fortaleza, nas últimas eleições municipais, em 2020, o vereador que foi eleito com menor quantidade de votos atingiu a marca de 3.157 votos⁶. Ora, de fato, é inviável que uma só pessoa assista 3.157 pessoas com a devida qualidade.

Diante dessa realidade, urge a necessidade de ser montado um modelo de representatividade em que o representante tenha uma quantidade menor de representados para administrar. Não há uma regra geral ou uma equação que determine um número exato de representados. Isso vai variar de acordo com as complexidades de cada localidade e a quantidade de problemas a serem enfrentados pelo representante. Dessa forma, a análise precisa ser feita de forma contextual e empírica.

O precedente histórico que melhor demonstra essa realidade foi a forma de funcionamento representativo dos Sovietes da antiga União Soviética.

O Soviete é baseado diretamente nos trabalhadores dentro das fábricas e nos camponeses no campo. [...] Eram eleitos a partir de **regras que variavam de acordo com as necessidades e a população das várias localidades**. Em algumas cidades, os camponeses escolhiam um delegado a cada 50 eleitores. [...] Os trabalhadores nas grandes cidades logo descobriram que os Sovietes ficariam ingovernáveis a não ser que o número de deputados ficasse restrito a um para cada 500 trabalhadores. (REED, 1918, grifo nosso)

A redução no número de representados é importante porque reduz o problema de acesso ao representante, bem como a quantidade de pessoas que o representante precisa

⁶ Fonte: Tribunal Regional Eleitoral. Disponível em: <https://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2020/CARGOS/CARGOS-VEREADOR-ELEITOS_POR_MUNICIPIO.HTML>. Último acesso em 10/10/2023.

administrar. As pessoas podem facilmente cobrar aquele que os representa e o representante consegue acolher e administrar as demandas.

Essa forma de representação era apenas para os Sovietes de base, responsável pelos problemas mais concretos do cotidiano dos cidadãos. Para as camadas superiores de representação era necessário que se buscasse uma outra forma de evitar que o problema de acesso se mantivesse. A solução encontrada foi a de eleger indiretamente, dentre os próprios deputados dos Sovietes de base, aqueles que seriam enviados às camadas mais altas e estratégicas de representação.

Cada 100 camponeses nas vilas elegiam um representante do Soviet da Volost (distrito). Esse Sovietes de Volost enviavam delegados para o Soviete do Uyezd (condado) que, por sua vez, enviava delegados para o Soviete do Oblast ou província, que também elegia delegados para os Sovietes dos trabalhadores nas cidades. (REED, 1918)

A eleição indireta não é vista com bons olhos pelos brasileiros em razão da experiência horripilante ocorrida durante o período da Ditadura Militar. Todavia, naquela época todos os representantes eram ilegítimos. Isto fazia com que não precisassem prestar contas dos seus atos para com seus representados.

É preciso considerar que num país de tamanho continental como o Brasil é impraticável que os eleitores acompanhem diretamente todos os atos de todos os representantes que temos no atual sistema, especialmente nas camadas superiores de representação, visto que ali as camadas de abstração em relação aos eleitores são maiores.

O número de acontecimentos ocorrendo simultaneamente nas casas legislativas, seja em suas mais variadas comissões, seja no que é definido em plenário, torna impossível que os eleitores acompanhem tudo o que está sendo decidido por seus representantes. Talvez o eleitor mais atento consiga acompanhar os temas mais relevantes, mas dificilmente consegue fazer melhor que isso. Como conseguir acompanhar atos de vereadores, deputados estaduais, federais, senadores, prefeitos, governadores e Presidente?

O modelo de eleições indiretas implica que o eleitor terá apenas a necessidade de fiscalizar os atos do seu representante imediato que, por sua vez, deverá acompanhar os atos do seu representante superior, e assim por diante.

Imagine se a Câmara dos Vereadores de cada cidade do Ceará elegesse dentre eles a representação para a Assembleia Legislativa. Esses representantes prestariam contas apenas ao número de vereadores que o elegeram. Os vereadores, por sua vez, prestariam contas às

associações de bairros, e assim por diante. O controle popular se daria por uma espécie de efeito dominó.

Era exatamente assim que funcionavam os Sovietes. Sobre eles, o historiador Reed (1918) afirma que “é difícil que apareça algum organismo político tão sensível e receptivo à vontade popular do que esse”.

Diante disto, não há que se falar que as eleições indiretas excluía o povo da participação política. Ocorria justamente o contrário, nunca houve época em que um povo esteve tão engajado e coeso politicamente do que nos anos iniciais da União Soviética. A queda do Regime começou justamente no momento em que os Sovietes passaram a perder força - por motivos variados que não cabem pormenorizar neste trabalho. O que é importante saber é que a União Soviética foi forte enquanto os Sovietes foram fortes.

Os Sovietes nada mais foram que uma cópia melhorada da experiência que ocorreu por um breve período de tempo na França. Estamos falando do período da Comuna de Paris. Em 1871, quando a França estava perdendo a guerra para a Prússia e, por conta disso, seu governo estava enfraquecido, os trabalhadores, que se viam armados em razão da guerra, tomaram o poder.

Com o poder em mãos, passaram a tentar estruturar a administração de Paris de forma descentralizada em bairros, onde, pela primeira vez na história, surgem as mairies, que equivalem ao que conhecemos hoje como subprefeituras. Nesse sentido, Horácio González relata:

Por outro lado, estimulava também uma descentralização em seu próprio seio, através das mairies, as prefeituras, que continuavam responsáveis pelas funções de abastecimento e defesa, e através das diversas comissões, que em um primeiro momento são “representações” da Comuna (González, 1981, p. 80)

Ao estudarmos a representação indireta, passa-se a perceber que não há razão para que o executivo seja separado do legislativo. No caso da Comuna, como visto anteriormente, eram formadas comissões executivas dentro do próprio grupo de representação legislativo. A Comuna funcionava como uma espécie de parlamentarismo. Era um sistema legislativo que, internamente, elegia comissões executivas. Conforme González (1981, p.78), “A Comuna é, assim, um órgão Executivo e Legislativo ao mesmo tempo, onde os poderes não estão ‘divididos’, mas sim descentralizados”.

A Comuna de Paris não teve tempo de se desenvolver enquanto organismo político porque dentro de poucos meses foi desbaratada pelo exército de Versalhes. Mas, sem dúvida,

serviu de inspiração não só para os Sovietes, mas também para diversos modelos de organização popular pelo mundo.

Ressalta-se que a experiência da Comuna foi tão forte para Paris que a Cidade só teve eleições para Prefeito central em 1977. Nesse ínterim, a cidade funcionava apenas através de subprefeituras. Inclusive, o site oficial da Prefeitura de Paris diz o seguinte:

O peso da história impôs um status específico para Paris. Cidade que foi palco da Comuna (1871), Paris sempre atraiu a desconfiança do poder estatal. Enquanto o princípio da eleição de subprefeitos foi estabelecido definitivamente para todas as comunas por uma lei de 1882, a cidade parisiense elege o seu prefeito apenas a partir da lei de 15 de dezembro de 1975 (primeiras eleições municipais em 1977)⁷.

Em ambas as experiências, tanto da Comuna como dos Sovietes, os representantes não tinham prazo de mandato específico, podendo os representados revogarem a representação a qualquer momento. Isso gera no representante um cuidado maior a manter sempre seus atos em conformidade com o que é esperado pelos representados.

Esse modelo de descentralização, em um recorte menor de território, dá ao representante a possibilidade de administrar seus representados de forma imperativa, participativa e transparente, derrubando o último argumento dos defensores da tese da duplicidade.

Todavia, será visto no ponto seguinte que a tese da duplicidade tem poderosos interessados. Estes, por sua vez, temem que o povo se engaje politicamente.

Dessa forma, é chegada à conclusão que a participação popular tem como um dos seus principais pressupostos a capacidade do povo ter sua vontade efetivada. Sem isso, o equipamento acaba sendo visto como algo inócuo e as pessoas se desestimulam a participar. Como foi visto até aqui, para que se supere essa situação, os seguintes pontos são essenciais: i) acesso periódico ao representante e, conseqüentemente, um menor número de representados; ii) o fim da dualidade e a efetivação da imperatividade do mandato; iii) instrumentos de cobrança e punição ao representante que se desviar do que foi definido de forma imperativa.

No caso das SERs, a população até era recebida e ouvida, mas não havia imperatividade naquilo que era demandado. Não havia dentro da SER um representante do território com legitimidade a quem o povo pudesse recorrer – alguns eram indicados e nem moravam no território. E mesmo se houvesse, o recorte territorial da SER era ainda muito

⁷ Site da Prefeitura de Paris. Disponível em: <<https://www.paris.fr/pages/comprendre-le-projet-de-modernisation-du-statut-de-la-ville-de-paris-3224>>. Último acesso em 27/08/2023. Tradução nossa.

grande e não seria materialmente possível que esse representante fizesse reuniões periódicas com a população.

No final das contas, as SERs eram apenas uma extensão da Prefeitura. Isso sem dúvida já trazia benefícios em alguma medida, mas o equipamento ainda era visto como algo alheio ao território, algo “de fora”, cujo domínio estava fora do alcance dos moradores.

No próximo capítulo será apresentada uma possibilidade de superar esses problemas representativos através de organizações civis enquanto entes descentralizados com recorte territorial menor, em bairros, cujos poderes poderão ser de representação e também de execução do serviço público.

4.2 O clientelismo como condição imanente do Estado tradicional

Outra principal crítica do caso concreto de Fortaleza foi o fato das SERs terem sido tomadas por vereadores e por seus afiliados políticos com o objetivo de ganhar relevância no território através da prática do clientelismo político com o apoio de empresários. Para aprofundar a análise dessa crítica será necessário investigar como o Estado se formou.

A formação de um Estado não é um processo único e imediato. Pelo contrário, é fruto das complexas relações sociais provenientes do desenvolvimento contínuo de uma sociedade em expansão.

Uma sociedade é formada, conforme Moreira Neto (1992), por um grupo de pessoas que possuem entre si uma convergência de interesses culturais, sociais, territoriais e econômicos. Esses interesses acabam por construir hábitos que, quando sedimentados, viram costumes. Como forma de garantir que esses costumes permaneçam, nasce no seio do grupo social instituições sociais que, por sua vez, buscam proteger esses costumes.

O poder instituído em uma sociedade traz consigo um aspecto social, especificamente o da sociedade que o criou. Consequentemente, as instituições criadas por essa sociedade carregam consigo essas características e, por isso, tornam-se instituições sociais. Conforme a sociedade vai se desenvolvendo, essas instituições sociais vão ganhando força e se tornam um sistema burocrático formal que denominamos de Estado.

Moreira Neto (1992) afirma que o mesmo poder social indefinidamente emanado pela sociedade que fortalece e solidifica essas instituições gera nelas um fenômeno social complexo: o desprendimento delas em relação à sociedade que as criou. A força exacerbada

centralizada nessas instituições gera nelas vida própria. E, uma vez que foi vivificada, irá lutar para sobreviver, ainda que isso signifique se voltar contra quem as criou.

“É que o distanciamento entre a sociedade e o Estado, gerado pela hipertrofia dessa instituição central do poder, produziu um inexorável distanciamento entre a democracia, como ideal político, e a democracia, como regime juspolítico do poder.” (MOREIRA NETO, 1992, p. 9).

Portanto, é característica imanente do Estado ser centralizador do poder. Essa centralização distancia o ideal político – enquanto interesse subjetivo da sociedade – do regime político existente – enquanto fenômeno objetivo. A reaproximação entre ambos tende a acontecer na medida em que o Estado vai se permitindo descentralizar.

O grande desafio é fazê-lo aceitar que seu poder seja descentralizado. Como foi dito, uma vez vivificadas, as instituições tendem a agir por si, visando manter seu poder. Por conta disso, tomam decisões e fazem alianças de forma a garantirem sua sobrevivência e suas regalias. A principal superestrutura com a qual o Estado fará aliança será o Mercado. Ao contrário do que dizem os autores da economia liberal, Estado e Mercado não são opostos, são faces de uma mesma moeda, vivem em simbiose.

Voltando ao tema da proteção dos costumes, é preciso inquirir quais são eles que, tão importantes, precisam ser defendidos por instituições. Para responder essa pergunta é necessário investigar. E essa investigação precisa iniciar de onde tudo começou.

Não é possível falar do surgimento do Estado sem falar do surgimento, ainda que embrionário, do capitalismo. Sabe-se que tanto um quanto o outro são criações da sociedade humana. Portanto, para que se entenda como esses fenômenos apareceram é preciso entender o desenvolvimento da sociedade que, conforme o famoso antropólogo Lewis Morgan, se divide em barbárie, selvageria e civilização:

As mais recentes investigações a respeito das condições primitivas da raça humana estão tendendo à conclusão de que a humanidade começou sua carreira na base da escala e seguiu um caminho ascendente, desde a selvageria até a civilização, através de lentas acumulações de conhecimento experimental. (MORGAN, 2005, p. 49).

O período da barbárie tem como principal marco o surgimento do arco e flecha. Nesse período, a divisão do trabalho deixava a cargo do homem as atividades de caça e pesca, enquanto que a mulher cuidava dos filhos e dos afazeres domésticos.

Nessa época, ainda não havia excedente na produção humana e, por consequência, não havia administração sobre o excedente produzido. O resultado de um dia de trabalho

caçando era o suficiente somente para o sustento até o dia seguinte, quando o indivíduo caçaria novamente. Quase não havia excedente produtivo a ser administrado.

Tudo começou a mudar quando a sociedade mudou da selvageria para a barbárie. Essa nova etapa de desenvolvimento da humanidade ficou marcada pela domesticação de animais e pela criação de utensílios de ferro fundido, como o arado. Houve uma mudança drástica na forma da humanidade produzir, saindo da caça e pesca para a criação de gado e agricultura. Nessa etapa, a sociedade experimentou um aumento exponencial no seu excedente produtivo.

Foi também nessa etapa que se iniciou a tensão que existe até hoje: a disputa sobre quem deve administrar esse excedente, que mais tarde viria a ser chamado de Capital. Em decorrência dessa tensão, a parte da sociedade que saiu na frente nessa disputa precisava manter o status quo de forma a garantir a manutenção daquilo que adquiriu. Para isso, foi preciso criar formas de resguardar direitos. O primeiro direito a ser resguardado foi o direito da herança. Para que isso acontecesse, a família precisou passar a ser monogâmica-patriarcal, organizada através de gens, fratrias e tribos.

As gens eram formadas por grupos de pessoas ligadas à uma gênese familiar comum. Por isso a necessidade da monogamia: para garantir a paternidade a fim de ocorrer a sucessão do herdeiro na propriedade dos bens.

As fratrias eram compostas de um número de gens e, por conseguinte, as tribos abarcavam um certo número de fratrias.

Nesse modelo de organização, era possível perceber um Estado embrionário de cunho familiar, onde existiam funções parecidas com as que temos no Estado contemporâneo.

Tinha, ainda, a fratria um chefe (phratriárchos) e, segundo Coulanges, assembleias cujas decisões tinham força de lei, um tribunal e uma administração. Mesmo o Estado de um período posterior, que ignorava a gens, deixou às fratrias certas funções públicas de caráter administrativo. (ENGELS, 2019, p. 125)

O desenvolvimento do Estado foi acontecendo de forma concomitante ao desenvolvimento do capitalismo. Ao iniciar-se o período mercantilista, o território dos Estados-família passou a ser ocupado por estrangeiros alheios à consanguinidade familiar em razão da necessidade da expansão mercantil.

O comércio marítimo no mar Egeu era retirado dos fenícios e passava cada vez mais para as mãos dos áticos. Como consequência da compra e venda de terras e da progressiva divisão do trabalho entre a agricultura e artesanato, comércio e navegação, logo se confundiram os membros das gens, fratrias e tribos. Nos

territórios das fratrias e das tribos, fixaram residência habitantes que, embora fossem do mesmo povo, não faziam parte daquelas corporações e, portanto, eram estranhos a elas e ao local. (ENGELS, 2019, p. 132-133)

Por serem estrangeiros, não tinham os mesmos direitos e nem possuíam poder nas decisões administrativas do território em que negociavam. Com o decorrer do tempo e conforme foram enriquecendo, passaram a ter mais força que o Estado-família onde negociavam. Isso fez com que o Estado mudasse e se conformasse às novas necessidades do capitalismo.

E esses habitantes que passavam a residir na área da fratria e da tribo não podiam, naturalmente, tomar parte na administração delas. Esse novo estado de coisas provocou tal desordem na organização gentílica que, já nos tempos dos heróis, houve necessidade de modificá-la. Foi introduzida a constituição atribuída a Teseu. A principal mudança foi a instituição de uma administração central em Atenas. Parte dos assuntos que até então eram resolvidos de modo autônomo pelas tribos foi declarada de interesse comum e transferida ao conselho geral, sediado em Atenas. (ENGELS, 2019, p. 133).

Até aqui tem ficado evidente que o Estado nasceu a partir de uma necessidade capitalista e, conforme as relações sociais em torno do capitalismo foram ficando mais complexas, o Estado também foi se desenvolvendo de forma a atender essas necessidades. Tem sido demonstrado até aqui que o Estado é um constructo daqueles que passaram a deter os meios de produção e que, com o passar das épocas, estes mesmos foram desenhando um modelo de Estado que garantisse a manutenção do status quo, alienando o povo das decisões e mantendo o controle da máquina estatal nas suas mãos, seja por indicar seus líderes, seja por manter seus líderes cativos da dependência econômica que o Estado tem do Capital.

Thomas Hobbes, em sua principal obra, chama o Estado de Leviatã. O termo crivado por ele busca revelar a soberania do Estado através da grandeza do monstro marinho do livro de Jó e sua soberania diante dos mortais. Todavia, a analogia de Hobbes dá espaço para mais uma analogia: se o Leviatã é um animal, por mais forte e grande que ele seja, ainda assim precisará se alimentar. E quem o alimentar será seu senhor. Enquanto os meios de produção forem privados, o Estado será um Leviatã encoleirado e domesticado pelos donos do Capital, que o alimenta.

Nesse diapasão, observa-se na atual realidade que existe uma contradição insolúvel entre o interesse dos dirigentes do Estado e o interesse da população em uma sociedade que impera a lei do Capital. Existem relações diretamente imbricadas entre os políticos e os poderosos empresários. No caso municipal, não são raros os casos de contratos espúrios com concessionárias de transporte urbano, coleta de lixo, construtoras, dentre outras. Essa dependência de ambos os lados impossibilita que seja dada participação popular às decisões

relevantes, posto que o povo pode acabar pondo em risco essa relação. Essa foi a principal crítica, por exemplo, ao Orçamento Participativo implantado pelo Partido dos Trabalhadores, posto que só dava margem de participação à população em temas economicamente irrelevantes.

Tudo o que efetivamente poderia atingir diretamente a burguesia é mantido longe do OP. A legislação sobre tributação (IPTU, por exemplo) é atribuição mantida nas mãos do Executivo e da Câmara. As decisões sobre concessões do transporte coletivo são tomadas exclusivamente pelo executivo. Os aumentos das passagens de ônibus ou o controle sobre os lucros e relações de trabalho das empresas concessionárias são restritos a um pequeno Conselho Municipal, controlado pelo Executivo. (...) A verdade é que o Orçamento Participativo decide sobre algumas migalhas diante das enormes necessidades da população. (FLORES, 2001, p. 28)

Nesse contexto, não há espaço para que a população tenha seus anseios atendidos pelo setor público. Nem mesmo quando surgiram os direitos constitucionais de segunda geração com suas normas programáticas, tentando criar um modelo de Estado de bem-estar social, foi possível entregar ao povo aquilo que era esperado. Há um limitante ao que pode ser entregue ao povo pelo Estado tradicional, e esse limitante está no horizonte da dominação burguesa.

O fato do caso das SERs não terem vencido o fenômeno do clientelismo não significa uma derrota direta ao modelo descentralizado. Esse problema pode existir tanto no modelo centralizado quanto no modelo descentralizado, pois o que determina se esse fenômeno vai ocorrer ou não é o quanto a máquina Estatal tradicional é dependente do Mercado. Enquanto essa dependência existir, o ciclo vicioso de benefícios aos empresários em prol de apoio político continuará e a população continuará afastada das decisões.

Então, resta à sociedade buscar outras formas de se organizar para buscar atingir seus anseios sociais. Diante dessa contradição, fica evidente que para que a descentralização intramunicipal funcione com o povo e para o povo, é necessário que seus órgãos executores sejam em alguma medida desconectados desse Estado tradicional. E, no atual ordenamento jurídico, isso só pode ser alcançado pelas organizações do Terceiro Setor.

5 TERCEIRO SETOR E DESCENTRALIZAÇÃO DEVOLUTIVA

Eu quero é botar meu bloco na rua
 Brincar, botar pra gemer
 Eu quero é botar meu bloco na rua
 Gingar, pra dar e vender
 (Sérgio Sampaio, Eu quero é botar o meu bloco na rua)

As entidades do terceiro setor são capazes de exercer um papel de descentralização tanto representativa quanto executiva, cujo nascedouro é genuinamente o seio popular. As associações civis, enquanto órgãos representativos descentralizados, não são uma novidade em nossa sociedade. São incontáveis as associações de bairro, associações de causas sociais, associações de esportistas, associações culturais, etc, todas com forte apelo popular e com poder representativo de barganha perante as instituições públicas.

A novidade está nas organizações civis enquanto descentralizações executivas vinculadas ao Poder Público. Essa discussão está relacionada diretamente ao polêmico tema envolvendo o terceiro setor.

5.1 História e conceitos

A história do terceiro setor no Brasil passa, necessariamente, por entender suas raízes nas organizações civis popularmente conhecidas como ONGs - Organizações Não Governamentais. Elas são anteriores até mesmo ao Código Civil de Clóvis Beviláqua - que foi o responsável por positivar em nosso ordenamento jurídico a possibilidade da criação de associações civis e fundações.

A atuação das ONGs já existia no Brasil com raízes que remontam à época colonial, com a presença de irmandades religiosas, associações beneficentes e outras instituições de caridade, principalmente ligadas à Igreja Católica. O Código Civil de 1916 apenas regulamentou aquilo que já existia no mundo fático, dando forma jurídica ao que já ocorria no cotidiano do Brasil.

O conceito de terceiro setor, conforme Santos (2001, p. 250-251), é o “conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais”.

O primeiro setor é conceituado como sendo o próprio Estado, que executa direta ou indiretamente atividades de interesse social com titularidade pública, podendo ser exclusivas ou não exclusivas.⁸

O segundo setor aparece quando organizações mercantis privadas recebem do Estado o dever de executar determinadas atividades de relevância pública - via de regra, mediante licitação. Observou-se, no entanto, que por mais que seja feito o procedimento licitatório em busca do melhor preço, as organizações privadas buscam fins econômicos, o que gera encarecimento do serviço prestado por se agregar o componente lucro ao preço, que se torna um problema especialmente nos casos em que é repassado ao cidadão na forma de tarifa.

Para superar esse problema, foram criadas autarquias públicas com o objetivo de regular as tarifas cobradas por esses serviços, especialmente nas concessões públicas dos setores de telefonia e eletricidade. Como resultado, não podendo a seu critério aumentar o preço das tarifas, as empresas passaram a deixar que se deprecie o seu ativo fixo e a reduzir os custos com seu ativo variável para manter alto os índices de lucratividade, resultando em baixa qualidade de atendimento ao cidadão.

Um claro exemplo disso é o que está acontecendo atualmente na concessionária de energia elétrica do Ceará. O parque elétrico da rede de distribuição está depreciado a tal ponto que os níveis de DEC e FEC (indicadores que medem o tempo de duração de falta e frequência de falta de energia elétrica) são um dos piores do Brasil, conforme ranking da ANEEL.⁹

Esse problema ocorre porque as autarquias tentam regular algo que não pode ser regulado, que é a natureza de uma organização mercantil, a saber, o lucro. E aqui não está sendo defendido que uma organização que oferece um serviço de primeira necessidade como energia elétrica deva aumentar seus lucros pesando as tarifas nos lombos da população. É justamente o contrário, está sendo criticado o modelo adotado pelo Poder Público ao atuar em conjunto com o segundo setor.

Diante dessa realidade, o terceiro setor emerge como uma consequência necessária dessa contradição, pois era preciso unir a eficiência da iniciativa privada com o ânimo em prestar serviços públicos sem visar lucro.

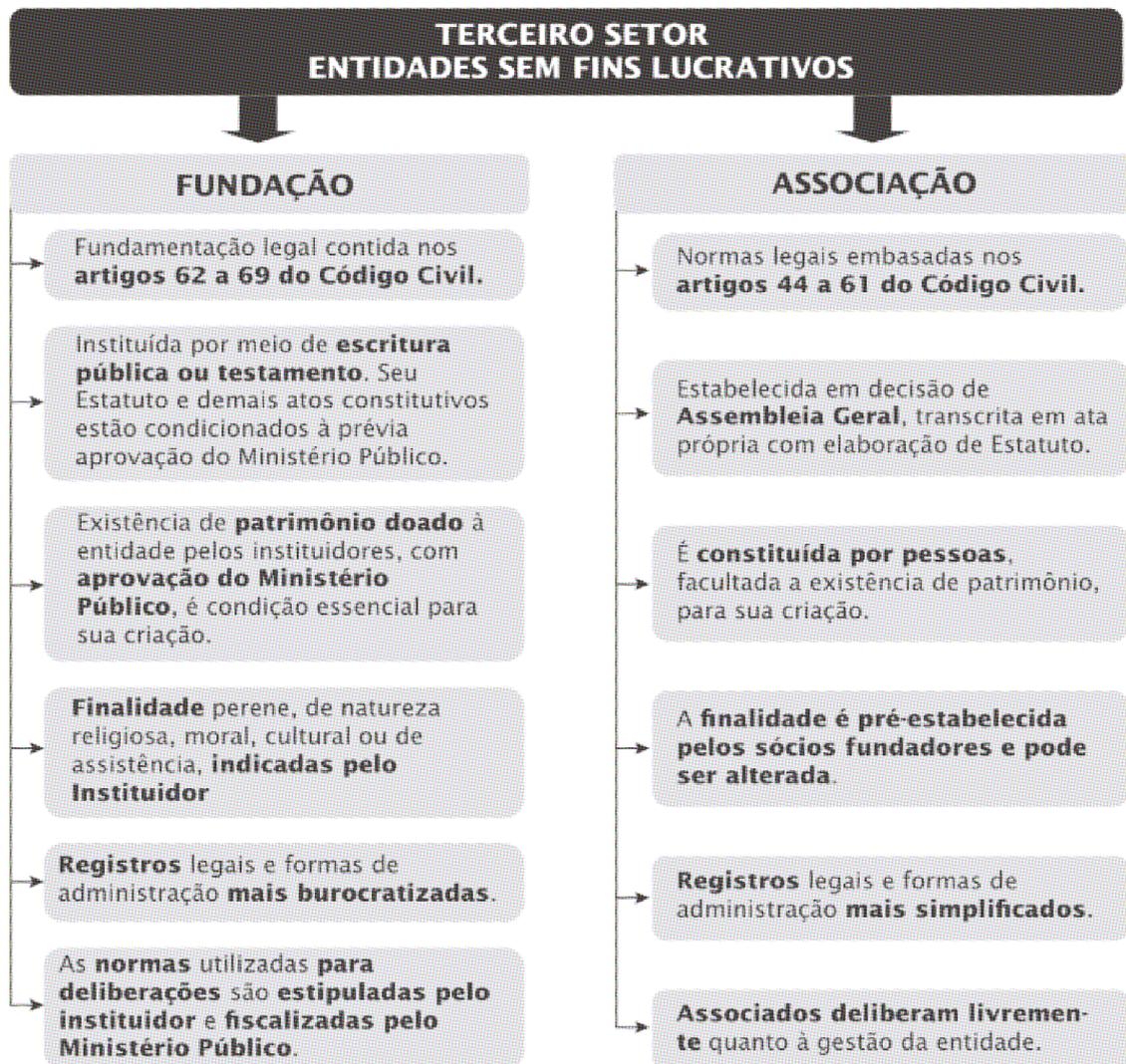
⁸ É importante ressaltar que o Estado também pode exercer atividade econômica, mas apenas em caráter excepcional.

⁹ Fonte: Nota Técnica nº 0019/2023-SRD/ANEEL

Para ser reconhecida pelo Estado como uma organização do terceiro setor, a organização precisa se qualificar como tal junto ao poder público. Essa qualificação por si só não garante que o poder público irá firmar parceria com a entidade, mas apenas irá reconhecer que ela cumpre os requisitos legais para fazer parte do terceiro setor.

O ato constitutivo dessas organizações, inicialmente, é como Fundação ou como Associação Civil. Após isso poderão optar por qualificar-se na modalidade que acharem mais conveniente.

Figura 06 - Entes do Terceiro Setor



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2019)

O instrumento que vai criar o vínculo de parceria entre o setor público e as entidades sem fins lucrativos irá depender de como essa entidade parceira será qualificada, podendo estar vinculada ao serviço público por Convênio, Contratos de Gestão em caso de Organizações Sociais - OS (Lei Federal nº 9.637, de 15/05/98), Termos de Parceria em caso de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP (Lei Federal nº 9.790, de

23/03/99) e os Termos de Colaboração e de Fomento e Acordo de Cooperação com as Organizações da Sociedade Civil - OSC (Lei Federal nº 13.019, de 31/07/14 e alterações).

O termo parceria indica que há interesses comuns e convergentes entre os envolvidos. Isto é, há cooperação e parceria na consecução de objetivos comuns. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello: “convênios e consórcios diferem da generalidade dos contratos administrativos porque, ao contrário destes, não há interesses contrapostos das partes, mas interesses coincidentes” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 635).

Diante dessa realidade, não há que se falar em necessidade de procedimento licitatório. A licitação só é necessária quando os interesses são divergentes, cuja relação seja pautada pela contradição lucro, onde o instrumento para esses casos será um contrato administrativo.

Dentre todas as possibilidades de qualificação junto ao Poder Público, será desenvolvido com maior robustez o modelo das Organizações Sociais, pois são elas que atendem melhor ao objetivo deste trabalho, que é tratar sobre descentralização.

Conforme Di Pietro (2022), descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. Ao passo que, a desconcentração consiste na distribuição interna de competências dentro da mesma pessoa jurídica.

Isso mostra que o ousado projeto de Juraci Magalhães, por exemplo, consistiu em mera “desconcentração”, pois foram criados seis novos órgãos e distribuídos entre eles as competências que estavam concentradas em órgãos centrais. Porém, a atividade continuou a ser executada pela administração direta municipal.

No entanto, no caso das organizações sociais, o que ocorre é uma descentralização, posto que as atividades descritas na Lei das Organizações Sociais (art. 1º da Lei 9.637/98) são delegadas de uma entidade para outra. É nesse ponto que nasce todo o questionamento constitucional ao redor das organizações sociais.

5.2 A constitucionalidade das Organizações Sociais

Diferentemente dos outros modelos existentes no terceiro setor, a Organização Social não se limita a apenas trabalhar em parceria com o Poder Público, mas oferece a possibilidade de trabalhar em substituição a ele. Isso está descrito no art. 20 da Lei 9.637/98, que prevê o

chamado plano de publicização para a “absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos”.

Ao analisar o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, observamos que a intenção do legislador era exatamente essa, conforme a seguir:

Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização”. (Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 17-18)

Inclusive, a Lei de Qualificação das Organizações Sociais da Cidade de Fortaleza, Lei 8.704 de 2003, vai mais afundo que a Lei Federal e detalha procedimentos para a “extinção das entidades públicas”, mediante criação de comissão própria (Arts. 18º a 20º, Lei 8.704/2003).

Em razão dos questionamentos ao redor não só deste, mas de vários outros pontos da Lei 9.637/98, foram propostas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs): a ADI 1.923/DF, de relatoria do ministro Ayres Britto e a ADI 1.943/DF, cujo relator foi o ministro Teori Zavascki. A ADI 1.943/DF foi extinta sem resolução de mérito em razão de ter sido sobrestada para aguardar o julgamento da ADI 1.923/DF, posto que esta já exauria toda a discussão da matéria proposta na anterior.

Embora a ADI 1.923/DF tivesse como objeto o modelo das Organizações Sociais, o debate foi pautado no sentido de firmar entendimento sobre os acordos colaborativos com o terceiro setor como um todo, dando interpretação conforme a constituição. Inclusive, a discussão citou taxativamente outros institutos, como a Lei 9.790/99, Lei das OSCIP, demonstrando a clara abrangência da discussão como sendo aplicável aos demais entes do terceiro setor.

O acórdão restou como vencedor o entendimento do Ministro Luiz Fux, que assevera que todos os procedimentos de qualificação e escolha das entidades devem seguir os princípios de publicidade, impessoalidade e objetividade. Os mesmos princípios devem ser seguidos para a seleção de trabalhadores e de aquisição de bens e serviços. Foram firmados seis pontos de observância, conforme a seguir:

- (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei no 9.637/98;
- (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF;

(iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei no 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei no 9.637/98, art. 12, § 3o) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF;

(iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;

(v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e

(vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas. Relator Min Ayres Britto.

(Acórdão 16/04/2015, ADI 1.923/DF. BRASIL).

Não será necessário pormenorizar a discussão desses pontos em que foi firmado entendimento por parte do STF, visto que estão minimamente pacificados e aceitos pela doutrina. Além disso, quase não houve divergência entre os Ministros sobre eles.

Por outro lado, será detalhado pontos que realmente foram controversos na discussão. O primeiro deles é buscar entender se a Constituição autoriza que o Poder Público descentralize as atividades descritas no Artigo 1º da Lei 9.637/98, a saber: atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Inicialmente, cabe investigar se esses serviços podem ser definidos como serviços exclusivos de Estado ou não. As atividades que só podem ser executadas de forma exclusiva pelo Estado são aquelas que a Constituição afirma que somente o Poder Público pode executar. Dessa forma, os Ministros analisaram se a Constituição abre margem para a participação de entidades privadas na execução de determinadas atividades. Vejamos alguns exemplos:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada

§ 1º. As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e **as sem fins lucrativos**.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a **colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 216. (...)

§ 1º. O poder público, **com a colaboração da comunidade**, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Art. 227. É dever da família, **da sociedade** e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Esses e outros exemplos da Carta Magna deixam claro a possibilidade de que esses serviços sejam feitos em colaboração com a sociedade. Dessa forma, não são considerados Exclusivas de Estado, mas de relevância pública. A relevância pública dessas atividades não impede que elas sejam executadas por uma organização privada, pois o fato de um ente privado a executar não muda sua natureza pública.

Por outro lado, existem atividades que não podem ser delegadas porque a constituição afirma que devem ser executadas exclusivamente pelo Estado. Pode-se citar como exemplo o serviço de correios e telégrafos (Art. 21, X, CF). Este, por ser exclusivo, jamais poderia ser administrado ou executado por outra pessoa que não fosse diretamente o Poder Público.

Há ainda atividades que são exclusivas de Estado, mas que a Constituição autoriza que elas sejam executadas por ente privado mediante concessão ou permissão pública. São exemplos as concessões de aeroportos, distribuição de energia elétrica, telefonia, dentre outros.

Finalmente, há as atividades que são exclusivas de Estado, mas obrigatoriamente devem ser delegadas a entidades privadas. É o caso das concessões de radiodifusão de sons e imagens.

O segundo ponto controverso da discussão tratava de entender qual o nível possível da delegação dessas atividades. Por nível, deve ser verificado o quantum da delegação e a forma da execução dessa delegação.

Sobre a quantidade, buscou-se discutir objetivamente, numericamente, percentualmente, o quanto dessas atividades podem ser delegadas. Seria possível que, por exemplo, a delegação ocorresse de tal forma que o poder público seja completamente substituído? Tomando um exemplo extremo, caso um órgão da administração direta decidisse repassar ao terceiro setor servidores, bens da Administração Pública, recursos, etc, de tal forma que o órgão público restasse extinto ou inoperante?

Sobre a forma, buscou-se discutir como esses serviços devem ser executados. O que é executar uma atividade em parceria? Um ente fiscaliza e o outro executa? Ou para que seja considerado parceria os entes precisam executar a mesma atividade concomitantemente? Ou ainda, a execução fica dividida por tipo de atividade, onde a atividade-fim ficaria a cargo de um ente e os processos meramente administrativos ficariam a cargo do outro ente?

Nesse ponto a discussão ficou extremamente acalorada, mas a ADI 1.923/DF perpassou esses questionamentos. O eminente relator Min. Ayres Britto considerou o seguinte:

Ora, o que faz a Lei 9.637/98, em seus arts. 18, 19, 20, 21 e 22, é estabelecer um mecanismo pelo qual o Estado pode transferir para a iniciativa privada toda a prestação de serviços públicos (...). A iniciativa privada a substituir o Poder Público, e não simplesmente a complementar a performance estatal. É dizer, o Estado a, globalmente, terceirizar funções que lhe são típicas. O que me parece juridicamente aberrante, pois não se pode forçar o Estado a desaprender o fazimento daquilo que é da sua própria compostura operacional: a prestação de serviços públicos. (ADI 1.923/DF, Ministro Ayres Britto)

O Ministro critica a possibilidade de o Poder Público entrar na parceria apenas como ente fiscalizador, deixando completamente ao terceiro setor a execução da atividade. Quanto a isso, o Min. Luiz Fux divergiu do relator, conforme a seguir:

Ao contrário, a opção pelo atingimento dos resultados através do fomento, e não da intervenção direta, ficará a cargo, em cada setor, dos mandatários eleitos pelo povo, que assim refletirão, como é próprio às democracias constitucionais, a vontade prevalecente em um dado momento histórico da sociedade. (ADI 1.923/DF, Ministro Luiz Fux)

O que se extrai do argumento do Min. Luiz Fux é que o quantum da delegação fica à cargo da opção política feita pela sociedade através do representante eleito. Ele é quem vai definir se a concentração estatal será máxima ao ponto de não delegar nada ao terceiro setor, ou poderá optar por uma ampla delegação, deixando com a administração pública direta apenas o papel de direcionamento, de fomento, de regulação e de fiscalização do terceiro setor. Escolher esse último não fará do Poder Público um não-executor, mas apenas mudará a forma qualitativa da execução.

A forma qualitativa de execução é a valoração do entendimento dado à palavra “executar”. Executar pode ser entendido como pessoalmente e diretamente fazer alguma coisa, mas também pode ser entendido como direcionar, fomentar, regular, gerenciar, enquanto outro põe em prática a atividade.

Pode-se ir novamente ao exemplo extremo anteriormente citado. Se todos os servidores, bens e orçamento de um determinado órgão da administração direta for repassado ao terceiro setor, e o resultado final for alcançado à sociedade, a única diferença não seria quem está administrando os processos? Ao se considerar que a forma de gerir os processos da iniciativa privada é mais ágil e eficiente que a do Poder Público, qual problemática restaria? Qual o dano ocorreria ao erário? Qual seria o problema social final? A essa pergunta só surge uma hipótese de resposta: a questão da legitimidade representativa.

A rigor, o gestor público de determinado órgão foi indicado por alguém legitimamente eleito como representante popular. E a representatividade social que, em teoria, deve estar presente na forma de agir do gestor público garantiria que as suas decisões estariam em conformidade com a vontade popular.

Partindo do pressuposto que não existe crise representativa no Estado - o que já foi visto no capítulo anterior que não é verdade, mas pode-se assumir apenas à título de argumentação - e que a vontade emanada pelo gestor público é efetivamente a vontade popular, que diferença há entre o gestor público gerenciar diretamente o processo ou apenas direcionar o resultado final esperado? Se o resultado final desejado pelo gestor público está sendo alcançado, a vontade popular também não estaria sendo alcançada?

É bem verdade que ao delegar a atividade, o gestor público perde em alguma medida o seu poder gerencial, pois a entidade do terceiro setor goza de autonomia. Porém, a própria Lei prevê ferramentas para que o gestor público consiga, em alguma medida, gerenciar a forma da busca pelo resultado final. Tem-se, por exemplo, o Contrato de Gestão, que dá ao gestor público a possibilidade de direcionar como ele quer receber os resultados, através do estabelecimento de procedimentos, metas, indicadores de qualidade, dentre outros. No que tange à organização interna da Organização Social, a Lei prevê representação do poder público no Conselho de Administração da Organização Social que, dentre suas atividades privativas, pode-se citar o de aprovar alterações no estatuto da associação, aprovar o regimento interno da entidade, aprovar relatórios gerenciais, dentre outros.

A interpretação da Suprema Corte sobre esse ponto seguiu o entendimento do Min. Luiz Fux, deixando a decisão do quantum da delegação nas mãos da sociedade ao escolher seu representante.

O entendimento dá maior prevalência ao princípio da eficiência, que está explícito na Constituição Federal (Art. 37) e, por sua vez, abrange os subprincípios da celeridade, economicidade, planejamento e eficácia (Art. 5º, Lei nº 14.133/2021).

Naturalmente, quando se dá prevalência a um princípio, outros precisam ter sua efetividade reduzida. Foi exatamente o que ocorreu na decisão final do acórdão, que decidiu que as Organizações Sociais devem minimamente agir de forma pública, impessoal e objetiva.

É importante fazer uma menção honrosa ao Min. Marcos Aurélio - uso o termo "honrosa" porque ninguém o acompanhou em seu entendimento a não ser a Min. Rosa Weber. Enquanto a discussão caminhava para buscar um meio termo razoável de forma a adequar à

Lei 9.637/98 à Constituição, o Min. Marcos Aurélio defendeu dar provimento a quase tudo o que estava sendo questionado na ADI 1.923/DF.

O Min. Marcos Aurélio fundamenta a sua argumentação no fato da Constituição ter escolhido a forma de governo como sendo República (Art. 1º, CF). Segundo o Ministro, a República, em contraposição à Monarquia, entrega a responsabilidade da coisa pública ao Poder Público. Sendo assim, não é possível que uma associação privada gerencie ou execute a atividade pública.

Como forma de reforçar sua sustentação, o Min. Marcos Aurélio cita o renomado doutrinador Celso Bandeira de Mello, que diz:

Assim, os serviços trespassáveis a organizações sociais são serviços públicos insuscetíveis de serem dados em concessão ou permissão. Logo, como sua prestação se constitui em 'dever do Estado', conforme os artigos citados (arts. 205, 206 e 208), este tem que prestá-los diretamente. Não pode eximir-se de desempenhá-los, motivo pelo qual lhe é vedado esquivar-se deles e, pois, dos deveres constitucionais aludidos pela via transversa de 'adjudicá-los' a organizações sociais. Segue-se que estas só poderiam existir complementarmente, ou seja, sem que o Estado se demita dos encargos que a Constituição lhe irrogou. (Curso de direito administrativo, 28ª edição, 2010, p. 241).

O parágrafo em questão foi retirado do capítulo do livro onde o eminente doutrinador Celso de Mello trata das Organizações Sociais. O contexto do parágrafo anterior revela que ele tem como argumento o seguinte pensamento: se o legislador constituinte não inseriu determinados serviços no instituto da concessão e permissão, infere-se que eles não são exclusivos de Estado e podem ser executados de forma concorrente com a iniciativa privada.

Se isto for verdade, o que está sendo delegado ao terceiro setor não é a possibilidade de executar o serviço - pois essa possibilidade já existe de forma concorrente. O que está sendo delegada, na verdade, é a possibilidade de executar o serviço em nome do Estado, com os bens, servidores e orçamento do Poder Público.

Logo, para Celso de Mello (2010), o problema não está em entidades privadas executarem os serviços contidos no art. 1º da Lei 9.637/98, mas que essas atividades sejam executadas por entidades privadas em substituição ao Estado. A crítica de Celso de Mello é, portanto, sobre o instituto da publicização.

Para fundamentar essa crítica, Celso de Mello (2010) valora o termo "dever do Estado" com o objetivo de fazê-lo dizer que para que o Estado cumpra esse dever, não lhe cabe apenas fiscalizar, mas executar diretamente aquilo que lhe foi imposto como dever. Essa conclusão provém de que a Constituição só permitiria que o Estado fosse "fiscalizador" nos casos de concessão e permissão.

No entanto, após vasta pesquisa nas atas das discussões da assembleia constituinte, tanto do plenário quanto das comissões especiais, não foi encontrada nenhuma intenção do legislador de valorar o termo “dever do Estado” na forma proposta pelo eminente doutrinador.

De toda essa discussão, pode-se sintetizar os seguintes pontos:

1) A Lei das Organizações Sociais precisa ser interpretada a partir dos princípios da publicidade, impessoalidade e objetividade.

2) Todos os serviços contidos no art. 1º da Lei 9.637/98 podem ser executados em parceria com a sociedade.

3) Ao que parece, a intenção do legislador constituinte foi de usar o termo “dever do Estado” no sentido de garantir o resultado do serviço, efetivamente prestando-o à população com eficiência e sem visar lucros.

4) O quantum da delegação tanto qualitativa como quantitativa, conforme ADI 1.923/DF, é uma opção política da sociedade. Isso significa que o Poder Público pode optar por atuar apenas através do papel de fiscalização, direcionamento, fomento e regulação.

Para dar maior segurança jurídica ao que foi decidido pelo STF, está tramitando no Congresso Nacional o PL. 10720/18 que altera a Lei 9.637/98. O projeto de lei busca dar parâmetros públicos, objetivos e impessoais para a qualificação e chamamento público de Organizações Sociais, conforme entendimento da ADI 1.923/DF. Por outro lado, há um grave retrocesso que está na mudança na forma de composição do Conselho de Administração, que entrega ao Estatuto a deliberação sobre o mesmo.

5.3 Descentralização Devolutiva

O que chamamos de descentralização devolutiva é a atitude do poder estatal de se descentralizar e devolver à sociedade a possibilidade de se organizar, discutir, decidir e efetivamente executar serviços de relevância pública. Na descentralização devolutiva os papéis se invertem: ao invés do Estado executar e a sociedade fiscalizar, a sociedade é quem executa e o Estado fiscaliza.

Junqueira (1997), cita diversos autores que já apontavam a necessidade desse modelo de atuação, conforme a seguir:

A descentralização pode se dar também para um ente público privado. O Estado transfere a prestação de serviços que é de sua competência para outro organismo público não estatal, devolvendo para a sociedade aquilo que lhe é próprio. E isso é que MARTINS (1994) denomina de devolução social. (...) A descentralização na perspectiva da devolução, diz MARTINS (1994:336), anula a pretensão do Estado de ser o principal agente da solidariedade social. E isso vem ao encontro da discussão proposta por HABERMAS (1987) e mesmo por ROSAVALON (1981) da existência de uma sociedade solidária, que se organiza em espaços alternativos e que também exerce seu controle sobre o próprio Estado. (JUNQUEIRA, 1997, p. 35)

No ordenamento jurídico vigente, o terceiro setor é o que melhor traz a possibilidade de uma organização popular ter representatividade própria e também ter possibilidade de atuação executiva de forma a “exercer o controle sobre o Estado”, controlando bens, servidores e orçamento público.

De forma prática, pode-se imaginar Organizações Sociais em cada bairro atuando não só enquanto uma associação civil representativa da população, mas também de forma a executar serviços de relevância pública em caráter local mediante assessoramento técnico do poder público central.

Alguém poderia perguntar o que impediria que as lideranças dessas Organizações Sociais se rendessem à política tradicional. Não poderia ocorrer de que todos os problemas apontados nesse trabalho que ocorrem à estrutura estatal se repliquem em organizações populares?

É importante reconhecer que as organizações civis também estão sujeitas a passar por todas as contradições existentes numa entidade estatal, pois ainda estarão submetidas às relações dialéticas de uma sociedade que coexiste com o mercado e com as estruturas tradicionais do próprio poder estatal. No entanto, existem algumas peculiaridades nas organizações civis que podem mitigar esses efeitos.

O primeiro é que essas organizações civis têm um maior nível de autonomia em relação ao Estado. A atividade entre esses entes ocorre em forma de parceria e não em forma de submissão hierárquica. As experiências de descentralização tradicionais, que na verdade são desconcentrações, mantêm a estrutura hierárquica sob o poder da política tradicional. Isso faz com que essas estruturas sejam controladas por vereadores e seus afiliados, distanciando a população da participação.

Em segundo lugar, é sabido que poderá existir o risco das lideranças das Organizações Sociais se renderem à politicagem e passarem a ter seus próprios afiliados, criando relações de política clientelista, tal qual ocorre nas estruturas tradicionais de poder. Todavia, é preciso que se considere os seguintes pontos:

1) As lideranças das Organizações Sociais serão sustentadas politicamente pela própria população do seu território e não pela indicação de alguém do ente central. Ora, o Prefeito é sustentado pela cidade inteira, seu indicado só cairá se ele também cair ou muito se enfraquecer. Dificilmente um problema local, em um bairro, será capaz de derrubar o indicado de um Prefeito ainda popular no restante da cidade.

2) A proximidade da população com as lideranças e com as decisões tomadas irá dificultar que ocorram relações escusas da própria Organização Social com entidades do Mercado, mitigando o problema da simbiose entre esses entes e dando mais clareza à população.

3) O ponto anterior é decorrente de um menor recorte territorial de representação, o que dá ao povo melhores condições de acompanhar o que cada representante está fazendo e, em caso de necessidade, possibilita que sejam retirados do poder a qualquer momento, conforme interesse e oportunidade do povo.

4) As eleições para a Diretoria dessas entidades não precisarão de grandes aportes financeiros. O Marketing quase não é necessário num local em que quase todo mundo se conhece em razão da proximidade geográfica. Logo, quanto mais descentralizado o Poder for, menos será preciso para marketing eleitoral, visto que o território de abrangência será menor. Se precisará de uma menor quantidade financeira, se tornará menos dependente do Mercado, reduzindo a incidência do fenômeno do clientelismo.

Em terceiro lugar, a rigidez de uma organização popular é menor que a de uma instituição estatal. Uma organização estatal tradicional é mais rígida porque está vinculada ao poder central - um argumento semelhante ao da rigidez de sustentação da pessoa que irá liderar politicamente a organização. Ora, o tempo da existência das organizações estatais tradicionais dão a elas um maior enraizamento na sociedade, cujas relações de poder com outros entes já estão sedimentadas. Essa força enraizada dificulta um controle social por parte das pessoas de determinado território. O que é local dificilmente consegue controlar o que tem sustentação e força do poder central.

Em último lugar, as estruturas estatais tendem a atuar em dependência às velhas práticas de manipulação e agenciamento de recursos e cargos públicos, entregando-os à partilha conveniente de políticos e seus afiliados, em razão da relação de dependência do político de uma camada mais alta aos políticos e lideranças de base que dão a ele sustentação

eleitoral. Num modelo de organização civil descentralizado, essas relações estão pautadas pela transparência e pelo *accountability* resultante da participação popular.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso concreto da descentralização ocorrida em Fortaleza recebeu à época as suas críticas. Muitas delas tinham caráter meramente acusatório em razão da disputa política local, mas outras tinham uma fundamentação firme. A principal delas foi afirmar que a descentralização não gerou a participação popular esperada, o que de fato foi observado. Porém, como foi visto no decorrer dos capítulos, a descentralização não gera, necessariamente, participação popular. A descentralização é apenas um pressuposto para que a sociedade participe. É dever do ente que promove a descentralização oferecer as ferramentas para a participação e implementar medidas que estimulem o povo a participar. Essas medidas não foram tomadas de forma efetiva durante a gestão Juraci. Como foi visto no capítulo sobre teoria do Estado, a falta de participação popular está ligada à falta de percepção da efetivação da vontade popular. Isso está ligado a problemas mais profundos, tais quais a falta de imperatividade do mandato representativo e falta de ferramentas que possam punir o representante que não faça valer a vontade dos representados.

Além disso, a descentralização ocorrida em Fortaleza foi, na verdade, uma desconcentração. Isso gerou uma outra crítica decorrente da anterior: as novas secretarias criadas foram tomadas por políticos e afiliados. Essa relação se dá justamente pelo modelo adotado, pois manteve a subordinação hierárquica ao poder executivo municipal. Isso contribuía para afastar a população e, ao mesmo tempo, atrair políticos que queriam exercer influência política nos territórios.

Nesse jaez, houve uma diferença importante no precedente de descentralização do governo Tasso em relação ao executado por Juraci. Naquele primeiro momento houve um modelo híbrido, onde a descentralização manteve a operação através dos entes municipais e estadual, mas em paralelo foi criado o GAC que, por ser uma organização civil, em alguma medida conseguiu mobilizar a população a participar minimamente dos processos decisórios.

Para aprofundar melhor o entendimento dos problemas existentes na descentralização de 1997, foi feita uma análise da teoria do estado. Observou-se que no modelo representativo atual, aparecem camadas de abstração e distanciamento que geram uma distorção entre aquilo que é esperado pela sociedade e aquilo que é praticado por seus representantes, resultante daquilo que é chamado de teoria da duplicidade. Viu-se ser necessário mudar o modelo

representativo através da descentralização em recortes territoriais menores de forma que se possa exercer o mandato imperativo.

Além disso, a descentralização por si só não é suficiente. Ela também precisa ser uma descentralização desconectada do Estado. Como foi visto, o Estado nasceu concomitantemente ao capitalismo e foi se moldando a ele na mesma medida que o capitalismo foi se desenvolvendo. Isso faz do Estado um ente totalmente dependente do Mercado, o que limita a sua atuação em relação ao povo.

Finalmente, foi apresentada a descentralização através do terceiro setor, com enfoque no modelo das Organizações Sociais. Este modelo tem um real potencial de fazer acontecer a chamada Descentralização Devolutiva, que efetivamente devolve à população a capacidade de gerir os interesses locais do seu território.

Foi visto que nesse modelo o povo teria autonomia para escolher os próprios representantes de forma próxima e descentralizada no âmbito de um pequeno recorte geográfico de território que sugeriu-se ser o espaço do bairro. Dada a proximidade, há maior facilidade de controlar os atos e realizar cobranças ao representante.

A capacidade da Organização Social controlar bens, servidores e orçamento repassados pelo Poder Público traz uma real capacidade de ações executivas por parte da própria população. Ao envolver as pessoas, ocorre uma espécie de accountability entre elas, conforme aconteceu com o acompanhamento social feito aos ACSs na política de Prevenção de Saúde na gestão Tasso, onde a população exerceu espontaneamente a função de fiscais do trabalho comunitário.

A constitucionalidade do tema que envolve o terceiro setor foi estudada, passando pela análise doutrinária e jurisprudencial. Embora o tema ainda seja controverso, a ADI 1.923/DF pacificou em alguma medida a crítica da doutrina e estabeleceu a forma de interpretar a Lei 9.637/98 em conformidade com a constituição.

Deixa-se, como sugestão de pesquisa, a investigação dos fenômenos envolvendo a chamada feudalização das organizações do terceiro setor. É importante que haja um estudo sobre a formação do Conselho de Administração, bem como da forma de aceitação de novos associados com direito a voto, visto que essas são as atuais formas de controle popular dentro daquilo que se decide dentro de uma Organização Social. Sem isso, a Organização Social fica nas mãos de um pequeno grupo de associados que passa a definir os rumos de uma entidade que passou a ter caráter público em razão do processo de publicização.

Finalmente, ressalta-se que este trabalho não tem a pretensão de afirmar que a descentralização devolutiva resolverá todos os problemas da sociedade, mas afirma contundentemente que o povo precisa ser agente ativo no processo decisório e na prática executiva dos próprios problemas, especialmente no âmbito local do seu território.

O povo não pode ser visto como mero coadjuvante ou espectador do espetáculo da vida. A transformação social passa, necessariamente, pelo povo, com o povo e para o povo.

REFERÊNCIAS

- NOHARA, Irene. **Reforma Administrativa e Burocracia**. São Paulo, SP. Editora Atlas, 2012.
- MACPHERSON, C. B. **The Life and Time of Liberal Democracy**. Nova Iorque, NI. Oxford University Press, 1977.
- DAHL, Robert A. **A Democracia e seus Críticos**. São Paulo, SP. WMF Martins Fontes, 2012.
- GRIN, Eduardo et al. **Descentralização Intramunicipal nas Capitais Brasileiras: as políticas, a política e a participação**. Rio de Janeiro, RJ. Konrad Adenauer, 2018.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo, SP. Malheiros Editores. 2010.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo, SP. Malheiros Editores. 2000.
- TENDLER, Judith. **Bom Governo nos Trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro, RJ. Revan, 1998.
- NEVES, Frederico de Castro. **Curral dos Bárbaros: os campos de concentração no Ceará (1915 e 1932)**. Revista Brasileira de História. Contexto, v.15, nº29, p. 93 - 122, 1995. Disponível em: https://www.anpuh.org/arquivo/download?ID_ARQUIVO=3775. Último acesso em 10/10/2023.
- CASTRO, Lara de. **As retiradas para os campos de açudagem na seca “do quinze”**. Revista Historiar, ano 2, n.1, p.97 -122, 2010. Disponível em: <https://historiar.uvanet.br/index.php/1/article/view/20>. Último acesso em 10/10/2023.
- CÂMARA E CÂMARA, Yzi e Yls. **CAMPOS DE CONCENTRAÇÃO NO CEARÁ: UMA REALIDADE RETRATADA POR RACHEL DE QUEIROZ EM O QUINZE (1930)**. Revista Entrelaces. Fortaleza, CE. Ano V – nº 06, p. 171-181, jul.-dez. 2015. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/23403/1/2015_art_ymrcamarayrcamara.pdf. Último acesso em 10/10/2023.
- RIOS, Kênia. **Isolamento e Poder: Fortaleza e os campos de concentração na seca de 1932**. Fortaleza, CE. Imprensa Universitária, 2014.
- RIOS, Kênia. **O curral dos flagelados: os campos de concentração no Ceará durante a seca de 1932**. Salvador, BH. UNEB, p. 33-41, 1999. Disponível em: [file:///C:/Users/Thiago/Downloads/maneto,+O+CURRAL+DOS+FLAGELADOS++OS+CAMPOS+DE+CONCENTRA%C3%87%C3%83O+NO+CEAR%C3%81+DURANTE+A+SECA+DE+1932+\(K%C3%AAnia+Sousa+Rios\)++Revista+Canud%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Thiago/Downloads/maneto,+O+CURRAL+DOS+FLAGELADOS++OS+CAMPOS+DE+CONCENTRA%C3%87%C3%83O+NO+CEAR%C3%81+DURANTE+A+SECA+DE+1932+(K%C3%AAnia+Sousa+Rios)++Revista+Canud%20(1).pdf). Último acesso em 10/10/2023.
- AVELLAR JÚNIOR. **A política de combate à seca no Nordeste: uma ideologia para o Planejamento regional**. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

BRASIL. Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro de Estado da Industria, Viação e Obras Publicas dr. Francisco Sá. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910.

FERREIRA, A. L.; MEDEIROS, G. L. P; SIMONINI, Y. **Obras contra as secas: a contribuição dos engenheiros para os estudos e a construção do território no Nordeste Brasileiro (1877-1930)**. In: EGAL, 12., 2009, Montevideo. Anais [...]. Montevideo: Gega, 2009, pp. 1-17. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/252.pdf>. Último acesso em: 10/10/2023.

QUEIROZ, Rachel. **O quinze**. 82 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

MENDES, Rosilda. **Cidades Saudáveis no Brasil e os processos participativos: os casos de Jundiá e Maceió**. Tese (Doutorado em Prática de Saúde). Faculdade de Saúde Pública da USP. São Paulo, SP. 2000.

JUNQUEIRA, Luciano. **Novas Formas de Gestão na Saúde: Descentralização e Intersetorialidade**. Revista Saúde e Sociedade. São Paulo, SP. nº 6(2). p. 31-46. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7009/8478>. Último Acesso em 05/10/2023.

MENDES, Eugênio. **Uma Agenda para a Saúde**. São Paulo, SP. HUCITEC, 1996.

Carta de Fortaleza. Saúde Debate, No. 48 p.77-78, 1995.

FORTALEZA. Mensagem 0001 da Prefeitura Municipal de Fortaleza de 02 de janeiro de 1997. Dispõe sobre o projeto de lei da nova organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Câmara Municipal de Fortaleza, 1997. p. 2. Disponível em: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1997/1048/1048_texto_integral.pdf. Acesso em 23/01/2023.

SALDANHA, José. **As Políticas de Habitabilidade em Fortaleza: breves relatos dos diferenciais das gestões de Juraci Magalhães e Luizianne Lins**. Fortaleza, CE. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/UFC/Downloads/admconhecer,+Jos%C3%A9+Herand+Di%C3%B3genes+Saldanha.pdf>. Último Acesso em 05/10/2023.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo, SP. Editora Abril Cultural, 1979.

PITKIN, Hanna. **The Concept of Representation**. Los Angeles, CA. University of California Press, 1967.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política: legislativa, administrativa e judicial: (Fundamentos e técnicas constitucionais da democracia)**. Rio de Janeiro, RJ. Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Homem e a Política**. Rio de Janeiro, RJ. Forense, 1989.

GONZÁLEZ, Horácio. **A Comuna de Paris**: os assaltantes do céu. São Paulo, SP. Ed. Brasiliense, 1981.

REED, John. **Os Sovietes em Ação**. Boston, MA. Primeira ed.: The Liberator, 1918. Disponível em: <https://www.novacultura.info/post/2023/04/03/os-sovietes-em-acao>. Último acesso em 13/10/2023.

MORGAN, L. **A sociedade antiga**. In: CASTRO, Celso (org.) Evolucionismo cultural. Trad. Maria Lúcia de Oliveira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

ENGELS, Friederich. **A Origem da Família da Propriedade Privada e do Estado**. São Paulo, SP. LeBooks, 2019.

FLORES, Mariúcha. **Orçamento Participativo**: nos limites da ordem burguesa. Revista do Koorkom, 2001. São Paulo, SP. Nº 3, p. 26-32, maio de 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (org.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília, DF: Enap, 2001. p. 243-271.

SADDY, André. **Composição do Conselho de Administração de organizações sociais quanto aos membros natos representantes do Poder Público**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 231, p. 151-180, jul./set. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p151. Último Acesso em 05/10/2023.

MARQUES, Ednéia et al. **Repasses Públicos ao Terceiro Setor**. São Paulo, SP. TCESP, 2019.

MELLO, Celso. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, SP. Malheiros, 2015.

DI PIETRO, Maria. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, RJ. Forense, 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; SOUZA, Thanderson Pereira de. **A tutela do direito à saúde pela Administração Pública**: delineando o conceito de tutela administrativa sanitária. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 7, n. 2, p. 601-629, maio/ago. 2020. DOI: 10.5380/rinc.v7i2.71320.